

Tilburg University

Flexibilisering van de arbeidsmarkt; enkele vraagpunten

van Ours, J. C.

Publication date:
1985

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Ours, J. C. (1985). *Flexibilisering van de arbeidsmarkt; enkele vraagpunten*. OSA.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Preadviezen over de flexibilisering van de arbeidsmarkt

W. Driehuis
W. van Voorden
L.J. de Jonge
W. Siddré
J. van Wezel

Ten geleide

De roep om flexibilisering van de arbeidsmarkt is luider geworden naar gelang de werkloosheid in ons land toenam tot extreme omvang. Daardoor zou de gedachte kunnen postvatten, dat het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt in de zin van een soepeler functioneren de belangrijkste voorwaarde is voor het terugdringen van het werkloosheidsprobleem. Dit zou een miskenning zijn van de aard van het werkloosheidsvraagstuk en een onderschatting inhouden van de problemen waarmee beleid ten behoeve van het scheppen van werkgelegenheid te maken heeft. Niettemin moet erkend worden dat de werking van de arbeidsmarkt in het verleden in ieder geval aanwijsbare problemen heeft opgeleverd. Ook momenteel hoort men pleidooien om arbeid op flexibeler wijze in te schakelen – en wellicht ook uit te schakelen – overeenkomstig fluctuaties waaraan het productieproces onderhevig is. Een vermindering van marktimperfecties kan echter in veel gevallen betekenen dat verworvenheden in sociale zekerheid worden aangetast. Dat maakt het probleem delicaat. In de beleids sfeer betekent dit dat bestaande controversen tenderen toe te nemen. Dat kan dan gemakkelijk leiden tot blokkering van besluitvorming alsook tot overschatting van verwachte effecten. Flexibilisering van de arbeidsmarkt beoogt immers een efficiënte allocatie van arbeid te bevorderen. Zulks kan gemakkelijk ten koste gaan van rechtvaardige verdeling of van maatschappelijke gelijkheid, zoals die in de laatste decennia is ontstaan en voor velen een vanzelfsprekend karakter heeft gekregen.

Tegen deze achtergrond is in het onderzoekprogramma van de OSA ruimte gemaakt voor studie aangaande het thema flexibilisering van de arbeidsmarkt. Gekozen is voor de vorm van preadviezen. De materie is immers niet van dien aard dat alleen door middel van onderzoek verheldering van de problematiek verkregen kan worden. Het lijkt terzake vanuit verschillende gezichtspunten – als bepaald door wetenschappelijke disciplines en vakgebieden – licht te werpen op dit vraagstuk. Daarnaast zijn er met deze problematiek vragen in het geding die voor onderzoek en voor beleidsvorming van groot praktisch belang zijn. Daarom is er ter oriëntatie van de preadviseurs in OSA-verband door ir.drs. J.C. van Ours een nota met vraagpunten opgesteld. Deze nota is in deze bundel opgenomen en bevat de vraagstelling waarmee de programmaleiding de preadviseurs heeft willen confronteren.

De aldus gekozen benadering van OSA-vraagpunten en preadviezen beoogt verschillende doeleinden te dienen. De systematiek en resultaten van het werk

van de preadviseurs kunnen er wellicht toe bijdragen in de huidige discussie feiten en meningen beter te onderscheiden. Daardoor kunnen verschillen in appreciatie van 'flexibilisering' in reële proporties worden gezien, hetgeen de meningsvorming ten goede zal komen. Het preadvies van professor Driehuis gaat onder andere in op dit aspect; de werkingssfeer en de grenzen van flexibilisering worden besproken. Daaruit blijkt dat flexibilisering weliswaar een betekenisvolle maar toch slechts een beperkte bijdrage aan de oplossing van het werkgelegenheidsprobleem kan leveren. De analyse van rigiditeiten in de arbeidsmarkt leert waar de macro-economische mogelijkheden en grenzen van flexibilisering liggen. Wellicht ook dat studie en onderzoek door deze bespiegelingen nieuwe impulsen kunnen krijgen. In dit verband zij gewezen op de verhandeling van professor Siddré die theoretische concepties op micro-economisch niveau verkent. In de bijdrage van professor Van Wezel wordt gereflecteerd op de mogelijkheden om uiteenlopende theoretische concepties te verbinden en gepoogd een referentiekader voor dit vraagstuk met zijn vele facetten te ontwikkelen.

Vele vraagpunten in de bijdrage van Van Ours betreffen zaken die van overwegend praktisch belang zijn voor beleidsvoerende partijen op de arbeidsmarkt. Professor Van Voorden gaat op deze vraagstelling in vanuit sociologisch gezichtspunt en beziet derhalve met name de positionele bepaaldheid van de interactie en belicht ook het dilemma-achtig karakter van flexibilisering waarbij allocatieve efficiëntie en sociale rechtvaardigheid met elkaar in strijd kunnen raken.

De heer De Jonge behandelt meer in het bijzonder de arbeidsbemiddeling en het spanningsveld dat zich in de werking van de gewestelijke arbeidsbureaus manifesteert door de tweeledige oriëntatie, te weten naar de bureaucratische hiërarchie en naar de cliënten in het veld.

De preadviezen lopen uiteen in de wijze waarop op de vraagstelling wordt ingegaan. Sommige hebben voornamelijk een theoretisch-conceptuele pretentie – Siddré, Van Wezel – en leveren in mindere mate praktische resultaten op. Andere bijdragen blijven dicht bij de vraagpunten en besteden minder aandacht aan conceptuele verheldering van dit complexe terrein. Wellicht draagt deze bundel bij tot een meer systematisch en theoretisch geschraagde benadering van arbeidsmarktproblemen, zodat theoretische reflectie en beleidshandelen dicht bij elkaar worden gebracht. Deze laatste pretentie is met deze preadviezen weliswaar niet gerealiseerd, maar er zijn interessante gezichtspunten naar voren gebracht die voor verdere doordenking in aanmerking komen.

H.A. van Stiphout,
directeur OSA.

Inhoudsopgave

| | blz. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. Flexibilisering van de arbeidsmarkt; enkele vraagpunten, door ir.drs. J.C. van Ours | 7 |
| 2. Arbeidsmarkttrigiditeiten als macro-economisch probleem, door professor dr. W. Driehuis | 17 |
| 3. De verscheidenheid van flexibilisering van de arbeidsmarkt, door professor dr. W. van Voorden | 35 |
| 4. Het arbeidsbureau als instrument bij flexibilisering van de arbeidsmarkt, door drs. L.J. de Jonge | 51 |
| 5. Flexibilisering van de arbeidsmarkt, door professor drs. W. Siddré | 65 |
| 6. Flexibilisering in combinatie met sturing: waarborg voor produktiviteit en bestaanszekerheid, door professor dr. J. van Wezel | 89 |

Flexibilisering van de arbeidsmarkt; enkele vraagpunten

door

ir.drs. J.C. van Ours,
OSA-programmaleidingmedewerker

oktober 1984

Flexibilisering van de arbeidsmarkt; enkele vraagpunten

1 Inleiding

Onder de 'arbeidsmarkt' wordt verstaan het samenspel van factoren, instituties, processen en ruilvoorwaarden, dat de relaties tussen het aanbod van en de vraag naar arbeid bepaalt. Op de arbeidsmarkt vindt de verdeling plaats van de hoeveelheden en soorten arbeid over de verschillende toepassingsmogelijkheden; op de arbeidsmarkt selecteert de aanbieder banen en de vrager aanbieders.

Voor de onderscheiden actoren op de arbeidsmarkt zijn verschillende aspecten van het functioneren van de arbeidsmarkt van belang. Voor de werknemers is vooral de verdelingsfunctie (inkomen, sociale status e.d.) van belang, voor de werkgevers de recruteringsfunctie (noodzakelijke hoeveelheid arbeidskrachten met bepaalde kwalificaties) en voor de overheid de allocatiefunctie (optimale maatschappelijke voortbrenging van goederen en diensten).

Het functioneren van de arbeidsmarkt is voor een deel een proces waarin vraag en aanbod reageren op endogene marktregulerende factoren, zoals de prijs van de arbeid, en voor een deel een proces dat gereguleerd wordt door afspraken tussen of machtsposities van werkgevers, werknemers en overheid. Het functioneren van de arbeidsmarkt wordt momenteel als problematisch beschouwd, met name wat betreft het zelfregulerend vermogen.

Op de arbeidsmarkt kunnen zich dusdanige rigiditeiten voordoen dat het voor de overheid wenselijk is een beleid te voeren gericht op het verminderen van de rigiditeiten of met andere woorden een beleid gericht op de *flexibilisering* van de arbeidsmarkt. In deze notitie wordt de onderhavige materie op een probleemstellende wijze nader uitgewerkt.

De uitwerking is probleemstellend in die zin dat in de notitie een aantal vraagpunten zijn verwerkt die in de discussie een rol kunnen spelen. Deze vraagpunten zijn geformuleerd ten behoeve van praë-adviseurs die hierop elk vanuit hun eigen specifieke invalshoek nader in kunnen gaan.

De arbeidsmarktproblematiek is dermate complex en inzichten zijn nog niet in die mate uitgekristalliseerd dat een eenduidig arbeidsmarktbeleid gericht op flexibilisering zonder meer voor de hand ligt.

Bij de uitwerking van het flexibiliseringsconcept is voor de OSA met name de *strategische* benadering

van belang. De strategische benadering komt onder meer tot uitdrukking in de afbakening van het probleemgebied:

- Het herstellen dan wel vergroten van het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt staat centraal; vormen van beleid met een tijdelijke uitwerking blijven buiten beschouwing;
- Het flexibiliseringsconcept dient mede te worden bezien in het licht van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt met een min of meer autonoom karakter (bijvoorbeeld arbeidsduurverkorting);
- Van belang is de zogenoemde externe arbeidsmarkt; het functioneren van de bedrijfsinterne arbeidsmarkten blijft buiten beschouwing. De invloed van het bestaan van bedrijfsinterne arbeidsmarkten op het functioneren van de arbeidsmarkt als geheel is daarentegen wel van belang.

De notitie is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt een aantal karakteristieken van de arbeidsmarkt aangegeven waaruit rigiditeiten in het functioneren kunnen voortvloeien. In paragraaf 3 wordt aandacht besteed aan de neo-klassieke arbeidsmarkttheorie en de relatie met het flexibiliseringsconcept. In paragraaf 4 wordt nader ingegaan op de rigiditeiten op de arbeidsmarkt. Hierbij is onder andere de vraag van belang welke maatstaf gehanteerd kan worden om het effect van een rigiditeit op de werking van de arbeidsmarkt te kunnen beoordelen. In paragraaf 5 wordt dit nader uitgewerkt en wordt aangegeven dat voor de OSA twee invalshoeken met betrekking tot het functioneren van de arbeidsmarkt van belang zijn, namelijk een efficiënte allocatie en een rechtvaardige verdeling. In paragraaf 6 worden de mogelijkheden van beleid besproken. Hierbij wordt aangegeven dat beleid gericht op flexibilisering beoordeeld dient te worden op de mogelijkheden tot het uitvoeren en de effecten van dat beleid. In paragraaf 7 tenslotte wordt ter afronding het belang benadrukt van empirisch onderzoek ter zake.

2 Karakteristieken van de arbeidsmarkt

Door een aantal karakteristieken verschilt het functioneren van de arbeidsmarkt duidelijk van een zelfregulerende markt waarin evenwicht tussen vraag en aanbod vanzelf tot stand komt. De belangrijkste karakteristieken zijn in dit verband:

- de grote onafhankelijkheid van vraag en aanbod ten opzichte van elkaar;
- de heterogeniteit van de arbeidsmarkt;
- het bestaan van geïnstitutionaliseerde regels.

De omvang van *vraag naar en het aanbod van arbeid* komt *grotendeels onafhankelijk van elkaar tot stand*

(1). De vraag naar arbeid wordt voor een belangrijk deel bepaald door de omvang en de structuur van de produktie die op zich weer afhangt van de omvang en de structuur van de binnenlandse bestedingen en de export. De hoeveelheid arbeid die nodig is voor een bepaalde produktie wordt bepaald door de toegepaste produktietechniek. Wanneer de vraag naar arbeid wordt uitgedrukt in personen is hiernaast de gemiddelde arbeidstijd van belang. Het aanbod van arbeid wordt met name bepaald door de omvang van de potentiële beroepsbevolking in combinatie met de participatiegraad. Tussen vraag en aanbod kan een interactie bestaan, zowel direct als indirect.

Ten aanzien van de invloed van de vraag naar arbeid op het arbeidsaanbod kunnen twee tegengestelde effecten worden onderscheiden, namelijk:

- a. het ontmoedigingseffect ('discouragement-effect'): werkloosheid (een vraagtekort) leidt tot ontmoediging omdat geen baan kan worden gevonden; omgekeerd heeft een vraagoverschot een aanmoedigingseffect;
- b. het aanvullingseffect ('additional worker-effect'): non-participanten (willen) gaan deelnemen aan het arbeidsproces om de inkomensderving van werklozen te compenseren.

Over de invloed van het arbeidsaanbod op de vraag naar arbeid is weinig bekend. Aangenomen wordt dat bij onvoldoende arbeidsaanbod een 'ontmoedigingseffect' bij de werkgevers optreedt: er worden minder arbeidsplaatsen geschapen doordat arbeidsvervangend wordt geïnvesteerd, van een uitbreiding van de produktiecapaciteit wordt afgezien of omdat de inspanningen om de bestaande produktiecapaciteit te benutten afnemen. In het algemeen wordt aangenomen dat genoemde effecten die betrekking hebben op de directe interactie tussen vraag en aanbod gering zijn en met een grote vertraging optreden. Indirect beïnvloeden vraag en aanbod elkaar via het loonniveau.

De *arbeidsmarkt is heterogeen* omdat vraag naar en aanbod van arbeid uiteenvallen in een groot aantal groepen die elkaar slechts ten dele overlappen en concurrentie aandoen.

De heterogeniteit van de arbeidsmarkt komt op verschillende wijze tot uitdrukking en kan toegeschreven worden aan verschillendsoortige factoren en processen. Enige ordening in het conglomeraat van deelmarkten waarvan in feite sprake is, kan aangebracht worden door verschillende dimensies in de heterogeniteit te onderscheiden:

- de kwalitatieve structuur van vraag en aanbod;
- de baan zekerheid;
- de aard van het aanpassingsproces.

Vraag en aanbod worden gekenmerkt door een bepaalde *kwalitatieve structuur* in de zin van beroep,

opleidings- en kwalificatieniveau, regio en persoonlijke kenmerken. De kwalitatieve verschillen tussen vraag en aanbod zijn geen stabiel gegeven; met name niet in de sfeer van de opleidings- en kwalificatieniveaus. Door de invloed van de technische ontwikkeling vinden voortdurend veranderingen plaats in het produktieproces. Dit brengt met zich dat in een soms hoog tempo bestaande beroepskwalificaties verouderen en nieuwe kwalificaties ontstaan. Kwalitatieve discrepanties in deze zin zullen blijven bestaan vanwege traagheden die inherent zijn aan het systeem van om-, her- en bijscholing.

Langs de dimensie van de *baan zekerheid* kan een driedeling worden aangebracht, met in afnemende mate van baan zekerheid: een segment met een grote baan zekerheid, een segment met een grote flexibiliteit en een segment met structurele werkloosheid (2). In het eerste segment behoren de economisch sterke en beschermde werknemers. Tot het tweede segment behoren degenen die hun gebrek aan ervaring of opleiding compenseren door een grote mobiliteit en flexibiliteit. Tot het derde segment behoren degenen die hiertoe niet in staat zijn, zoals oudere werknemers met obsoleete vaardigheden die hierdoor langdurig werkloos blijven of nieuwkomers met een zwakke arbeidsmarktpositie.

Ten aanzien van de *aard van het aanpassingsproces* kan eveneens een driedeling worden aangebracht op de arbeidsmarkt: bedrijfsinterne deelmarkten, vakdeelmarkten en niet-specifieke of restdeelmarkten (3). Op bedrijfsinterne deelmarkten vindt promotie, training en dergelijke plaats binnen de onderneming en genieten de werknemers een redelijke mate van bescherming. Op deze bedrijfsinterne deelmarkten hebben zowel ondernemingen als werknemers belang bij het vermijden van werkgelegenheids- of loonfluctuaties. Door de sterke wederzijdse binding tussen onderneming en werknemers is de mobiliteit gering. De aanpassing aan de markt vindt plaats in de marge van de bedrijfsinterne markt via het aanstellingsbeleid, vervroegde pensionering, tijdelijke arbeidscontracten, uitzendarbeid en dergelijke. Vacatures ontstaan onderaan de hiërarchie. Op de vakdeelmarkten vormt het beroep het referentiekader voor het arbeidsmarkthandelen en kan het loon de functie vervullen van prijsmechanisme. Op de restdeelmarkt spelen wat dit betreft vooral hoeveelhedaanpassingen een belangrijke rol. Een belangrijk aspect van de heterogeniteit van de arbeidsmarkt is niet alleen het bestaan van deelmarkten, maar ook de verhouding tussen de deelmarkten en de verschuivingen ertussen die in de loop der tijd kunnen optreden.

De ordening in de heterogeniteit van de arbeidsmarkt langs de verschillende aangegeven dimensies is in de praktijk niet altijd eenvoudig te traceren. De ordening

is dan ook veel meer analytisch dan empirisch. De heterogeniteit manifesteert zich onder andere in de ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt. De te verhandelen 'waar' is niet geheel overzienbaar voor de marktpartijen; een aanbieder van arbeid heeft slechts beperkte informatie over de vraag naar arbeid en vice versa. Vraag en aanbod hebben hierdoor enige tijd nodig om elkaar te vinden en tot af- en overeenstemming te komen. Een ander aspect van de heterogeniteit is de diversiteit ten aanzien van de kwaliteit van de arbeidsplaats in termen van werkomstandigheden. Aan sommige arbeidsplaatsen zijn – al dan niet objectieve – onaangename werkomstandigheden verbonden, die bezetting ervan onaantrekkelijk maken en waaraan wellicht te weinig compenserende opbrengsten verbonden zijn.

Het *bestaan van geïnstitutionaliseerde regels* impliceert dat een deel van het functioneren van de arbeidsmarkt aan regelgeving is gebonden. Hierdoor zijn zowel prijs- als hoeveelhedaanpassingen aan grenzen gebonden en worden aanpassingsprocessen vertraagd. Gedacht kan hierbij worden aan uiteenlopende zaken zoals ontslagprocedures en -criteria, het optreden van een pensioenbreuk bij verandering van baan, CAO-onderhandelingen, minimumlonen en werkloosheidsuitkeringen. Met het bestaan van geïnstitutionaliseerde regels hangt nauw samen de scheiding tussen loon- en allocatiemarkt. Deze scheiding impliceert een tweedeling in het arbeidsmarktgebeuren: de ontmoeting van vraag naar en aanbod van arbeid wordt onderscheiden van de loonvorming. Beide markten zijn weliswaar met elkaar verbonden door een tweezijdige relatie tussen loon en vraag en aanbod, ze functioneren toch onmiskenbaar afzonderlijk.

Hiervoor is een aantal redenen aan te geven. In de eerste plaats is, zoals hiervoor al is aangegeven, de uitkomst van beide markten het resultaat van grotendeels gescheiden processen. Voor de werkgelegenheidsmarkt is de loonhoogte in zeker opzicht een gegeven, terwijl omgekeerd de prijs van de arbeidsdiensten grotendeels gescheiden van de allocatiemarkt tot stand komt. In de tweede plaats opereren op de beide markten andere actoren: op de werkgelegenheidsmarkt opereren werknemers en werkgevers individueel, terwijl op de loonmarkt veelal sprake is van organisaties van werknemers en werkgevers. In de derde plaats en nauw met het vorige samenhangend kan het allocatieproces beschreven worden als spontaan en ongeorganiseerd en het proces van loonvorming als veel meer georganiseerd en geïnstitutionaliseerd.

3 De arbeidsmarkt in theorie

Over de wijze waarop de arbeidsmarkt functioneert zijn in de loop der tijd verschillende theorieën ontwikkeld. De algemene geldigheid van een van de theorieën is in het arbeidsmarktonderzoek echter niet of nauwelijks aangetoond. Het arbeidsmarktgebeuren is blijkbaar een dermate complex geheel dat de theorieën niet meer zijn dan een werkbasis om het verschijnsel arbeidsmarkt begripsmatig te benaderen (4).

De meest gangbare economische theorie over het functioneren van de arbeidsmarkt is de neo-klassieke theorie. In de neo-klassieke arbeidsmarkttheorie fungeren veel vragers en aanbieders van arbeid, die zich als prijsnemer gedragen en informatie bezitten over de prijzen (lonen) in een systeem met vrije toe- en uittreding. In deze theorie wordt de vraag naar arbeid bepaald door de loonvoet en de marginale arbeidsproductiviteit. Het arbeidsaanbod hangt op korte termijn af van de loonvoet en de werknemerspreferenties tussen inkomen en vrije tijd en op lange termijn van de ontwikkeling van de bevolking in al haar kwaliteiten en vaardigheden. Volgens de neo-klassieke theorie worden bij volledige werkgelegenheid de lonen en salarissen in de verschillende deelmarkten bepaald door vraag en aanbod en vormen de lonen het allocatiemechanisme; de aanpassing van aanbod op vraag geschiedt via bewegingen van het arbeidsaanbod van lager naar hoger betaalde banen. De neo-klassieke arbeidsmarkttheorie veronderstelt met andere woorden de aanwezigheid van een automatisch correctiemechanisme waardoor knelpunten in de verdeling van de arbeidskrachten worden gecorrigeerd door veranderingen in de loonverhoudingen. De dynamiek ligt in deze theorie aan de vraagzijde van de markt: het arbeidsaanbod wordt plooibaar en volgend verondersteld. Op de neo-klassieke arbeidsmarkttheorie is veel kritiek geleverd, bijvoorbeeld op de veronderstelde homogeniteit van de arbeidsmarkt, het beschikbaar zijn van volledige informatie of op het sterk modelmatige evenwichtsdenken dat in de theorie besloten ligt.

Aan de neo-klassieke theorie ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag waaraan in de praktijk niet wordt voldaan.

Vanuit de neo-klassieke conceptie wordt het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt beperkt door het bestaan van rigiditeiten. Het is in dit verband echter zinvol een onderscheid te maken tussen rigiditeiten die inherent zijn aan het proces van economische ontwikkeling en voortvloeien uit de karakteristieken van de arbeidsmarkt en rigiditeiten die bewust zijn nagestreefd en tot de sociale verworvenheden gerekend kunnen worden. De neo-

klassieke theorie geeft voor een analyse van de functie van deze laatstgenoemde geen aanknopingspunten. De verschillen tussen het feitelijk functioneren van de arbeidsmarkt en de neo-klassieke conceptie hiervan vloeien voor een belangrijk deel voort uit de in de vorige paragraaf beschreven karakteristieken van de arbeidsmarkt. Aansluitend op de indeling van de arbeidsmarkt in deelmarkten met een verschillendsoortig aanpassingsproces zou zelfs gesteld kunnen worden dat de neo-klassieke conceptie van een prijsgereguleerde arbeidsmarkt slechts op een beperkt deel van de markt van toepassing is. Een groot deel van de arbeidsmarkt wordt gereguleerd door anderssoortige processen dan het prijsmechanisme.

Resumerend kan gesteld worden dat de neo-klassieke theorie het werkelijke functioneren van de arbeidsmarkt slechts in beperkte mate weergeeft. Dit is temeer van belang aangezien de discussie rondom de flexibilisering van de arbeidsmarkt lijkt te zijn ingegeven door de normen die in de neo-klassieke theorie gesteld worden aan het functioneren van de arbeidsmarkt.

Vraagpunten

1. In hoeverre is het flexibiliseringsconcept een uitvloeisel van het neo-klassieke evenwichtsdenken?
2. In hoeverre is de neo-klassieke theorie slechts van toepassing op een beperkt deel van de arbeidsmarkt?

4 Rigiditeiten op de arbeidsmarkt

De karakteristieken van de arbeidsmarkt zijn mede debet aan de rigiditeiten in het huidige functioneren van de arbeidsmarkt. Als belangrijkste knelpunten kunnen worden beschouwd:

- de kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod in termen van opleiding, beroep en dergelijke;
- loonverstarring, die het aanpassingsproces tussen vraag en aanbod belemmert, zowel op macro-niveau (loonniveau) als op meso-niveau (loonverschillen);
- onaangename werkomstandigheden;
- geringe arbeidsmobiliteit;
- een trager zoekgedrag van werklozen als gevolg van het geringe verschil in netto-inkomen tussen werkenden en werklozen;
- institutionele belemmeringen (pensioenbreuk, ontslagprocedures en dergelijke).

De vraag is nu in de eerste plaats wat het belang is van het geheel van deze rigiditeiten en in de tweede

plaats welke rigiditeiten belangrijker zijn dan andere. Een antwoord op deze vraag zal mede afhangen van het niveau van aggregatie dat in beschouwing wordt genomen. Op macro-niveau zal het belang van de rigiditeiten op de arbeidsmarkt afhankelijk zijn van het niveauverschil tussen vraag en aanbod. Op micro-niveau is het van belang dat de karakteristieken van werknemer en arbeidsplaats op elkaar afgestemd zijn; het vraagstuk van 'de juiste man op de juiste plaats'. De macro-invalshoek wordt ingegeven door de in de vorige paragraaf aangegeven relatief grote onafhankelijkheid van vraag en aanbod ten opzichte van elkaar. Bij een sterke economische groei kan er sprake zijn van een groot vraagoverschot (zoals in de eerste helft van de jaren zestig). Bij een sterke groei van het arbeidsaanbod kan er sprake zijn van een groot aanbodoverschot, zoals momenteel het geval is. Doordat de oorzaak van de discrepantie *buiten* de arbeidsmarkt is gelegen, is vanuit macro-gezichtspunt een beleid gericht op het beïnvloeden van het niveau van vraag of aanbod van meer belang dan een beleid gericht op rigiditeiten *op* de arbeidsmarkt. Eerst in een arbeidsmarktsituatie waarin vraag en aanbod ongeveer met elkaar in evenwicht zijn wordt een beleid gericht op het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod meer relevant. In de huidige situatie van een groot aanbodoverschot op de arbeidsmarkt lijkt vooral een beleid gericht op het vergroten van de vraag naar arbeid van belang.

In dit licht kan ook het relatieve belang van de aangegeven arbeidsmarktrigiditeiten vanuit macro-gezichtspunt worden gezien in termen van werkgelegenheid: een rigiditeit is belangrijk in de mate waarin opheffing ervan leidt tot een toename van de werkgelegenheid. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen werkgelegenheid die ontstaat door een vermindering van de discrepantie tussen vraag naar arbeid en werkgelegenheid en werkgelegenheid die ontstaat door een toename van de vraag naar arbeid.

De micro-invalshoek van de juiste man op de juiste plaats lijkt moeilijk te operationaliseren, alhoewel de arbeidsproductiviteit of de arbeidssatisfactie wat dit betreft indicatoren zouden kunnen zijn. De rigiditeiten op micro-niveau staan in relatie met de algemene situatie op de arbeidsmarkt. Bij een krappe arbeidsmarkt is de mobiliteit groter en zullen rigiditeiten op micro-niveau sneller worden opgeheven dan in een ruime arbeidsmarkt waarin de 'doorstroming' minder snel plaatsvindt. Wat betreft de relevantie van de afzonderlijke rigiditeiten geldt dat deze afhankelijk is van de 'marktpartij': Voor werknemers zullen pensioenbreuk en onaangename werkomstandigheden zwaar wegen, voor werkgevers zullen dit eerder de ontslagprocedures en dergelijke zijn. Hier doet zich duidelijk een belangen- tegenstelling voor.

Vraagpunten:

3. Welke zijn momenteel de belangrijkste rigiditeiten op de arbeidsmarkt en wat is hiervoor het criterium?
4. In hoeverre wordt het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt bepaald door de algemene arbeidsmarktsituatie?
5. Kan het belang van een rigiditeit vanuit macro-gezichtspunt afgemeten worden aan het theoretisch verlies van werkgelegenheid dat eraan verbonden is?
6. In hoeverre is de relevantie van de afzonderlijke rigiditeiten positioneel – dat wil zeggen afhankelijk van de 'marktpartij' – bepaald?

5 Criteria voor een beoordeling van het functioneren van de arbeidsmarkt

In de inleiding is gesteld dat voor de onderscheiden actoren op de arbeidsmarkt verschillende aspecten van het functioneren van de arbeidsmarkt van belang zijn. Voor de werknemers de verdelingsfunctie, voor de werkgevers de recruiteringsfunctie en voor de overheid de allocatiefunctie. Met name de allocatiefunctie – een optimale maatschappelijke voortbrenging van goederen en diensten – is moeilijk te operationaliseren. In de huidige arbeidsmarkt-situatie met een groot aanbodoverschot komt de allocatiefunctie in de buurt van de recruiteringsfunctie. In het kader van het flexibiliseringsconcept worden daarom twee invalshoeken onderscheiden, van waaruit het functioneren van de arbeidsmarkt kan worden bekeken. De eerste invalshoek is die van een *efficiënte allocatie*. Daarbij gaat het om de vraag of de arbeidsmarkt zo werkt, dat in de behoefte van arbeidsorganisaties aan arbeidskrachten met bepaalde kwalificaties op doelmatige wijze kan worden voorzien. De tweede invalshoek is die van een *rechtvaardige verdeling*.

Daarbij gaat het om de vraag of de verdeling van werk en de daarmee verbonden opbrengsten aan bepaalde criteria van rechtvaardigheid voldoen. Vanuit beide gezichtspunten moet het functioneren van de arbeidsmarkt als problematisch worden beschouwd. In de vorige paragraaf is gesteld dat het bestaan van arbeidsmarkt rigiditeiten inherent is aan de karakteristieken van de arbeidsmarkt. De belangrijkste knelpunten zijn opgesomd en aangegeven is dat de ernst van een rigiditeit beoordeeld kan worden op verschillend niveau van aggregatie. Op macro-niveau ontstaat door de rigiditeiten een verlies aan werkgelegenheid, terwijl op micro-niveau zich een spanning kan voordoen tussen de karakteristieken van de werknemer en die

van de arbeidsplaats.

Het functioneren van de arbeidsmarkt is ook vanuit het oogpunt van een rechtvaardige verdeling problematisch. Door het teruglopen van de doorstroming op de arbeidsmarkt worden vooral de nieuwkomers op de arbeidsmarkt – jongeren en vrouwen – door de werkloosheid getroffen. Ook onder werkenden bestaan grote verschillen wat betreft de aard van de arbeidsplaatsen en de hiermee verbonden voor- en nadelen in termen van arbeidsinhoud, -omstandigheden en -voorwaarden alsook verschillen in baan zekerheid.

Beide invalshoeken kunnen niet los van elkaar worden gezien. Het OSA-programma 1984/85 stelt hieromtrent (5):

De vraag naar een optimale verhouding tussen allocatie- en verdelingseisen is in het licht van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van strategisch belang. Eisen van allocatie en van verdeling hebben immers elk hun eigen dynamiek, stuiten op elkaar en vormen niet alleen een economisch probleem maar ook sociale en politieke controversen. Complicerend is vooral dat efficiënte allocatie niet alleen de invloed ondervindt van arbeidsmarktbeleid in functie van verdeling, maar juist ook van beleid en condities in functie van behoeften criteria (minima).

Vraagpunten:

7. In hoeverre is de tweeledige invalshoek van efficiënte allocatie en rechtvaardige verdeling bij de beoordeling van het functioneren van de arbeidsmarkt relevant en operationaliseerbaar?
8. In hoeverre is een situatie van 'volledige' werkgelegenheid een noodzakelijke voorwaarde voor een rechtvaardige verdeling?

6 Flexibilisering van de arbeidsmarkt; mogelijkheden van beleid

Het overheidsbeleid ten aanzien van de arbeidsmarkt is gericht op de beïnvloeding van de vraag naar en het aanbod van arbeid en heeft als hoofddoelstelling een optimale allocatie van de arbeid. In concreto gaat het hierbij om de volgende doelstellingen (6):

- bestrijding van werkloosheid;
- scheppen en verplaatsen van werkgelegenheid en bevordering van arbeidsgeschiktheid en -mobiliteit ter beperking van arbeidsoverschotten en -tekorten;
- verbetering van de kwaliteit van de arbeid.

De instrumenten die de overheid bij haar arbeidsmarktbeleid kan hanteren zijn de volgende:

- onderzoek, prognoses en statistische informatie;

- steun aan het bedrijfsleven van financiële aard;
- sectorbeleid;
- regionale werkgelegenheidsbevordering;
- schepping van werkgelegenheid door en via de overheid zelf;
- matiging van de stijging der loonkosten;
- gerichte loonsubsidies en loonsuppleties;
- speciale maatregelen voor bijzondere groepen;
- beperking van de arbeidstijd;
- voorlichting;
- arbeidsbemiddeling;
- bevordering van geografische mobiliteit;
- bevordering van scholing;
- ontslagwetgeving;
- verbetering van de kwaliteit van de arbeidsplaats.

Van dit instrumentarium komt slechts een deel in aanmerking in het kader van de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Zoals ook in de inleiding is aangegeven, gaat het hierbij vooral om het herstellen dan wel vergroten van het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt; vormen van beleid met een tijdelijke uitwerking blijven buiten beschouwing. Bovendien geldt dat beleidsmodaliteiten niet noodzakelijkerwijs alleen voor de overheid van toepassing zijn. Ook de sociale partners kunnen hier een rol spelen.

Beleidsmodaliteiten die in het kader van de flexibilisering van de arbeidsmarkt genoemd kunnen worden zijn:

- loondifferentiatie;
- loonkostenmatiging;
- versoepeling van ontslagprocedures;
- herstructurering van de sociale zekerheid;
- stimulering van de om-, her- en bijscholing;
- verbetering van de kwaliteit van de arbeid;
- verbetering van de arbeidsbemiddeling;
- voorkomen van een pensioenbreuk.

Deze beleidsmodaliteiten dienen beoordeeld te worden aan de hand van twee criteria, namelijk de mogelijkheden tot het voeren van een beleid en de effecten van dat beleid. De *mogelijkheden tot* het voeren van een beleid worden bepaald door het al dan niet aanwezig zijn van institutionele belemmeringen en (potentiële) beleidsinstrumenten. De *effecten van* een beleid moeten tot uitdrukking komen in termen van allocatie en verdeling.

Bij de beoordeling van de beleidsmodaliteiten dient met een aantal zaken duidelijk rekening te worden gehouden:

- a. De arbeidsmarkt heeft een zelfregulerend vermogen dat in zijn consequenties niet altijd acceptabel zal zijn voor alle marktpartijen. Om bijvoorbeeld institutionele belemmeringen in de zin van moeilijk te ontbinden arbeidscontracten te ondervangen, zijn 'losse' arbeidsrelaties ontstaan en zich aan het uitbreiden: 'koppelbaas'-

praktijken, afroepcontracten, nieuwe vormen van thuiswerk en dergelijke. Een andere vorm waarin het 'zelfregulerende' vermogen van de arbeidsmarkt zich manifesteert is de informele sector.

- b. De verschillende actoren op de arbeidsmarkt zullen andere prioriteiten hebben ten aanzien van de beleidsmodaliteiten. Voor werkgevers zal een versoepeling van ontslagprocedures meer prioriteit hebben dan voor werknemers. Ten aanzien van het voorkomen van pensioenbreuk zal het omgekeerde het geval zijn.
- c. Een flexibilisering van de arbeidsmarkt is niet altijd als positief te beoordelen doordat zich onbedoelde neveneffecten voor kunnen doen. Een flexibele arbeidsmarkt kan leiden tot een opwaartse loondruk of tot discontinuïteiten in het productieproces van afzonderlijke ondernemingen indien het personeelsbestand te mobiel wordt.
- d. Beleidsmodaliteiten kunnen differentieel uitwerken naar deelmarkten. Loondifferentiatie zal vooral voor de vakdeelmarkten bedoeld zijn, waar het loon de functie vervult van prijsmechanisme en veel minder of in het geheel niet voor bedrijfsinterne deelmarkten. Versoepeling van ontslagprocedures zal het arbeidsmarktsegment met een grote baan zekerheid nauwelijks beïnvloeden en evenmin voor het segment met een grote flexibiliteit consequenties hebben; wel zullen werknemers die potentieel behoren tot het segment met structurele werkloosheid worden getroffen.
- e. Autonome ontwikkelingen kunnen de flexibele werking van de arbeidsmarkt versterken of verzwakken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan arbeidsduurverkorting die enerzijds inflexibiliteit zal veroorzaken omdat arbeid noodzakelijkerwijs gerantsoeneerd zal moeten worden en anderzijds de informele flexibiliteit zal vergroten doordat meer vrije tijd ter beschikking komt van de werknemer.

Vraagpunten:

9. Hoe dient het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt in de zin van het verminderen van institutionele belemmeringen te worden beoordeeld?
10. Welke vormen van beleid ten aanzien van flexibilisering zijn relatief belangrijker en waarom?
11. Welke consequenties hebben belangen- tegenstellingen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van beleidsmodaliteiten gericht op de flexibilisering van de arbeidsmarkt?
12. Welke vormen van flexibilisering kunnen als ongewenst worden beschouwd, mede in het licht van mogelijke neveneffecten?

13. In hoeverre is het concept van flexibilisering alleen van toepassing op bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt en wat zijn de consequenties hiervan?
14. Welke autonome ontwikkelingen beïnvloeden het functioneren van de arbeidsmarkt en op welke wijze wordt flexibiliseringsbeleid hierdoor beïnvloed?
15. Wat is de tijdshorizon waarbinnen bepaalde vormen van beleid gericht op flexibilisering geëffectueerd kunnen worden?

7 Besluit

Een beoordeling van de afzonderlijke beleidsmodaliteiten gericht op flexibilisering van de arbeidsmarkt kan niet altijd gefundeerd worden op empirisch onderzoek. Voor de OSA is het evenwel van belang de mogelijkheden en grenzen van empirische onderbouwing te verkennen om de discussie rondom flexibilisering zo veel mogelijk te objectiveren.

Vraagpunten:

16. In welke mate is het concept van flexibilisering door empirisch onderzoek te onderbouwen?
17. Welke mogelijkheden bestaan er voor nieuw empirisch onderzoek, bijvoorbeeld op basis van nog te verzamelen datamateriaal?

Noten

1. C. de Galan, *Economie van de arbeid*; Alphen a/d Rijn/Brussel, Samson, 1981
2. OECD, *The challenge of Unemployment; a Report to Labour Ministers*, 1982
3. J.A.M. van Wezel, A.M.C. Vissers, *Evenwicht en onevenwicht op de arbeidsmarkt en in de economie*, Assen, Van Gorcum, 1983
4. E. Henderickx, 'Kwalitatieve analyse van de dynamiek tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt'; in: *Werkgelegenheid voor de jaren tachtig*, Gent, Zestiende Vlaams wetenschappelijk economisch congres, 1983
5. Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Programma 1984/85*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984
6. C. de Galan, op.cit., blz. 145 e.v.

Arbeidsmarktrigiditeiten als macro-economisch probleem

door

Professor dr. W. Driehuis

juni 1985

Inhoud

| | blz. |
|----------------------------------------------------|------|
| 1. Inleiding | 21 |
| 2. De arbeidsmarkt | 22 |
| 3. Soorten werkloosheid | 25 |
| 4. Rigiditeiten bij de arbeidsvraag | 27 |
| 5. Rigiditeiten bij het arbeidsaanbod | 29 |
| 6. Rigiditeiten bij de werking van de arbeidsmarkt | 29 |
| 7. Rigiditeiten bij de loonvorming | 30 |
| 8. Beleidsconclusies | 31 |
| 9. Literatuur | 33 |

Arbeidsmarktrigiditeiten als macro-economisch probleem

1 Inleiding

De arbeidsmarkt is één van de vier hypothetische markten waaraan in de macro-economie aandacht wordt besteed, naast de goederenmarkt, de markt voor vermogenstitels en de markt voor geld. Het gaat om hypothetische markten, niet omdat het begrip markt wordt gebruikt in abstracte zin, maar omdat de genoemde markten als zodanig niet bestaan. Het zijn gedachtenconstructies die het macro-economische ambacht vereenvoudigen, omdat ze gebaseerd zijn op de *homogeniteit* van het verhandelde. In feite betreft het echter talloze gesegmenteerde markten, die lang niet volkomen zijn en waar vrije toetreding ontbreekt. De mogelijkheid van een *algemeen economisch evenwicht*, d.w.z. van een simultaan evenwicht op alle markten zonder werkloosheid, vinden we daarom alleen in leerboeken terug.

De macro-economie is het onderdeel van de economische wetenschap dat zich vooral bezig houdt met de bestudering van onevenwichtigheidsverschijnselen. Dat geldt althans voor dat deel van de macro-economie dat het algemeen economisch evenwicht niet ziet als een in de werkelijkheid te realiseren ideaal, maar meer als een analytisch referentiekader. Zoals bekend, is in de jaren zeventig door de opkomst van de zgn. *nieuwe klassieke macro-economie*, waarin *rationele verwachtingen* een belangrijke rol spelen, het algemeen economisch evenwicht wederom gepropageerd als een te realiseren mogelijkheid. Daartoe zouden markten perfect moeten werken en zouden de beleidsvoerders zich zo veel mogelijk dienen te onthouden van stabilisatiebeleid. (zie bijvoorbeeld Fisher 1980) In de loop van de jaren zeventig is onder invloed van deze gedachtengang, die eerder door de *Monetaristen* was gepropageerd, veel discussie ontstaan over de werking van de arbeidsmarkt. De aanleiding tot de discussie was gelegen in de vraag in hoeverre, vooral budgettaire en monetaire politiek, in staat zouden zijn het werkloosheidsniveau in een land te verlagen. Werkloosheid was immers een normaal verschijnsel en arbeidsmarkten raakten bijkaar niet spontaan in evenwicht. In de Verenigde Staten schommelde het werkloosheidspercentage in de jaren zestig rondom het gemiddelde van 4,5 à 5% en in Europa was toen 3 à 3,5% een normaal werkloosheidscijfer.

De stelling die de Monetaristen m.b.t. de werkloosheidsbestrijding betrokken was de volgende. Als er in een economie een situatie bestaat waarbij de verwachte inflatie gelijk is aan de feitelijke inflatie,

dan is het werkloosheidspercentage in die economie gelijk aan het zgn. *natuurlijk werkloosheidspercentage*. Dit natuurlijk werkloosheidspercentage kan laag of hoog zijn, afhankelijk van de werking van de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen dat dit werkloosheidsniveau hoort bij het geheel van economische en niet-economische factoren dat op een zeker tijdstip (bepaalde periode) bepalend is voor de vraag naar arbeid, het aanbod van arbeid en de wijze waarop de prijs van arbeid, het loon, tot stand komt.

Wanneer nu, bijv. door expansieve monetaire politiek, wordt geprobeerd om het werkloosheidspercentage te drukken, dan zal in eerste instantie de inflatie toenemen en zal het reële loon dalen, omdat ervan wordt uitgegaan dat het nominale loon aanvankelijk onveranderd blijft.

De werkgelegenheid neemt door de reële loondaling toe, zodat de werkloosheid zakt. Vervolgens willen de werknemers, zo is de gedachtengang, in hun nominale loon gecompenseerd worden voor de hogere inflatie, zodat het reële loon terugkeert naar zijn oude niveau, evenals de werkgelegenheid en de werkloosheid. Al met al is de inflatie door het stimuleringsbeleid op een hoger niveau gekomen en is de werkloosheid gelijk gebleven aan het natuurlijk werkloosheidspercentage.

In de gedachtengang van deze zogenaamde *accelerating inflation* theorie heeft budgettaire en monetair beleid gericht op een expansie van de bestedingen met het doel de werkloosheid te reduceren alleen op korte termijn enig effect. *Op langere termijn ontstaat er uitsluitend meer inflatie en blijft de natuurlijke werkloosheidsvoet onveranderd. Deze kan alleen worden verlaagd door de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren.*

In de loop van de jaren zeventig toen de werkloosheid overal opliep werd in publikaties van o.a. de OECD aandacht gevraagd voor, wat werd genoemd, *een stijgende natuurlijke werkloosheidsvoet*. (OECD 1978). Daaraan was direct de vraag verbonden *of er sprake was van een toenemende verslechtering van de werking van de arbeidsmarkt*. Velen, zowel in kringen van het beleid als van de wetenschap, stelden dat de arbeidsmarkt minder flexibel was geworden en spraken van toegenomen arbeidsmarktrigiditeiten. Weinigen vroegen zich echter af wat nu precies onder arbeidsmarktrigiditeiten moest worden verstaan. Zoals zo vaak bij ingewikkelde problemen, gaat men liever snel over tot het doen van beleidsaanbevelingen.

Het valt daarom toe te juichen dat de OSA, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, het initiatief heeft genomen om praeadviezen te laten uitbrengen over de mogelijkheden tot flexibilisering van de arbeidsmarkt.

In dit praeadvies wordt in eerste instantie gepoogd om na te gaan wat achter het fenomeen van arbeidsmarktrigiditeiten schuil kan gaan. Vervolgens

wordt onderzocht door welke oorzaken deze arbeidsmarktrigiditeiten kunnen ontstaan en welke oorzaken belangrijk en welke van minder betekenis zijn. Verder wordt nagegaan wat de relatieve betekenis is van arbeidsmarktrigiditeiten voor de omvang van de werkloosheid. Tot slot worden enkele opmerkingen gemaakt over de bestrijding van arbeidsmarktrigiditeiten.

De opbouw van dit praeadvies is als volgt. In par. 2 wordt een globale schets gegeven van de werking van de arbeidsmarkt. Hierbij wordt aandacht besteed aan het dynamische karakter van deze markt en wordt getracht een definitie te geven van het begrip arbeidsmarktrigiditeit.

In par. 3 wordt vervolgens ingegaan op de verschillende soorten werkloosheid en wordt onderzocht in hoeverre arbeidsmarktrigiditeiten zich in het bijzonder manifesteren via specifieke soorten werkloosheid. In de par. 4, 5 en 6 komt achtereenvolgens aan de orde welke relatie er bestaat tussen de vraag naar arbeid, het aanbod van arbeid en de werking van de arbeidsmarkt enerzijds en arbeidsmarktrigiditeiten anderzijds. In par. 7 wordt nagegaan in hoeverre er sprake is van rigiditeiten bij de loonvorming. Deze afzonderlijke behandeling is noodzakelijk omdat de arbeidsmarkt geen volkomen en perfecte markt is, zodat het proces van loonvorming niet uitsluitend wordt bepaald door de spanning tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid. Er zijn bij de loonvorming specifieke factoren in het geding zodat het wenselijk is deze te bespreken los van arbeidsmarktrigiditeiten in het algemeen. Tot slot worden in par. 8 enige opmerkingen gemaakt over beleidsmogelijkheden om de arbeidsmarkt flexibeler te laten functioneren.

2 De arbeidsmarkt

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat rigiditeiten op de arbeidsmarkt geacht worden invloed te hebben op het werkloosheidsniveau in een land. Hiermee is op zich zelf nog niet duidelijk wat deze rigiditeiten precies zijn. Teneinde daartoe een stap te kunnen zetten wordt in deze paragraaf eerst globaal ingegaan op de werking van de arbeidsmarkt. Werkloosheid is een *tijdstipgrootheid* of bestandgrootheid, nl. het aantal werkzoekenden (veelal ingeschreven bij een arbeidsbureau), op een bepaald tijdstip. Het bestuderen van deze momentopname, hoe onvermijdelijk vaak ook in verband met het ontbreken van geschikte cijfers, miskent echter het *dynamische karakter* van de arbeidsmarkt.

Op de arbeidsmarkt is er enerzijds een stroom personen die betaald werk zoekt, óf omdat men zich nog niet eerder op de arbeidsmarkt had begeven, óf omdat men is ontslagen óf omdat men vrijwillig ontslag heeft genomen. Dit is de zogenaamde *instroom van werkzoekenden* (U_i). Anderzijds is er

een *uitstroom van werkzoekenden* (U_u), óf omdat er betaald werk is gevonden óf omdat men, om uiteenlopende redenen, de arbeidsmarkt heeft verlaten.

Om de gedachten te bepalen wordt vervolgens uitgegaan van de situatie waarin de instroom van werkzoekenden precies gelijk is aan de uitstroom van werkzoekenden. Deze toestand wordt een *stationaire arbeidsmarktsituatie* genoemd. Deze situatie deed zich bijvoorbeeld voor in het jaar 1979. In dat jaar bedroegen de gemiddelde instroom en uitstroom op de arbeidsmarkt ruim 620.000 personen. Het gemiddelde aantal werkzoekenden was in dat jaar echter veel lager nl. ruim 280.000 personen. Het is namelijk zo dat niet iedereen een vol jaar als werkzoekende staat ingeschreven. Anders gezegd, de *werkloosheidsduur* van werkzoekenden is verschillend. Sommige werkzoekenden vinden al binnen 3 maanden een baan, anderen doen er bijv. 7 maanden over en weer anderen verlaten na 13 maanden zoeken teleurgesteld de arbeidsmarkt. We kunnen hieruit afleiden dat werkloosheid niet alleen een *personendimensie* heeft maar ook een *tijdsdimensie*.

Met behulp van vorenstaande gegevens kunnen we een grove schatting maken van deze tijdsdimensie, d.w.z. van de *gemiddelde werkloosheidsduur* (U_d), dat overigens geen gemiddelde is van de zogenaamde *voltooide* werkloosheidsduur. Uitgedrukt in weken vinden we dat de gemiddelde werkloosheidsduur in 1979 ongeveer 23 weken bedroeg. (nl. $(280.000 / 620.000) \times 52$ weken)

Er rekening mee houdende dat instroom en uitstroom veelal niet aan elkaar gelijk zijn, schrijven we als benadering voor de gemiddelde werkloosheidsduur in weken:

$$U_d = U / 1/2 (U_i + U_u) \times 52$$

Hierbij is dus het gemiddelde van de gemiddelde instroom en uitstroom als ruwe maatstaf voor de gemiddelde *omzet* op de arbeidsmarkt beschouwd. Zoals gezegd wordt de *instroom* van werkzoekenden op de arbeidsmarkt voornamelijk bepaald door:

- degenen die zich als nieuwe aanbieder van arbeid op de arbeidsmarkt melden
- degenen die op eigen initiatief een andere baan zoeken of ontslagen zijn door hun werkgever, d.w.z. de vragers van arbeid.

De *uitstroom* van werkzoekenden op de arbeidsmarkt wordt voornamelijk bepaald door:

- degenen die zich als *aanbieder* van arbeid uit de arbeidsmarkt terugtrekken
- degenen die van de vragers van arbeid een baan krijgen.

Hieruit blijkt dat de *vraag naar arbeid* door werkgevers van invloed is op zowel de instroom als de uitstroom van werkzoekenden op de arbeidsmarkt en speelt ook het *aanbod van arbeid* een rol bij de in-

en uitstroom. Naast deze kwantitatieve dimensie is de werkloosheidsduur van belang voor het uiteindelijke arbeidsmarktresultaat in termen van geregistreerde werkloosheid. Het is daarom van belang om deze drie elementen, arbeidsvraag, arbeidsaanbod en werkloosheidsduur nader te bezien.

Wat de determinanten van het macro-economisch aanbod van arbeid betreft wordt hier volstaan met het noemen van de volgende factoren:

- de omvang van de beroepsgeschikte bevolking, d.w.z. dat deel van de bevolking dat betaalde arbeid mag verrichten
- de deelnemingspercentages, gesplitst naar geslacht, leeftijd, beroep, regio e.d. Deze deelnemingspercentages staan onder invloed van zowel economische als niet-economische factoren. (veranderde preferenties gehuwde vrouwen, VUT, WAO/AAW, onderwijs e.d.)
- de arbeidsduur (voltijd resp. deeltijd).
- de werkgever. Niet iedereen wil bij elke werkgever in dienst treden
- de aard van de functies. Naarmate functies als ongunstig bekend staan of naarmate functies niet goed aansluiten bij de genoten opleiding kan het aanbodgedrag negatief worden beïnvloed
- de hoogte van het reëel besteedbaar inkomen, dat met betaald werk per uur kan worden verdiend in verhouding tot het vergelijkbare inkomen dat in geval van niet-werken wordt genoten
- de hoogte van het reëel besteedbaar inkomen van degenen met wie de aanbieder van arbeid een consumptiehuishouding voert (aanmoedigings-effect)
- de toestand van de arbeidsmarkt (ontmoedigings-effect)
- saldo grenspendel en migratie.

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod gedurende de periode 1960-1983. Hieruit kan worden afgeleid dat:

- de groei van de *beroepsbevolking* in de tweede helft van de jaren zestig vertraagde om in de tweede helft van de jaren zeventig weer te gaan stijgen
- in de jaren zestig de mutatie van het *feitelijk arbeidsaanbod* ongeveer gelijk was aan de mutatie van de beroepsbevolking. In de jaren zeventig bedroeg de aanwas van het arbeidsaanbod echter ongeveer de helft van de groei van de beroepsbevolking, waarbij WAO/AAW, onderwijs-deelneming en VUT een belangrijke rol speelden. In de jaren tachtig zijn deze effecten veel minder sterk, zodat het arbeidsaanbod dan weer ongeveer even sterk stijgt als de beroepsbevolking.

Wat de vraag naar arbeid betreft moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vraag naar arbeid door de overheid en door de bedrijven. Voorzover het de *collectieve sector* betreft zal de vraag naar arbeid afhangen van de nagestreefde productie van zuivere en quasi-collectieve goederen. Er is een nauwe relatie tussen overheidsproductie en aantal ambtenaren, waarbij de arbeidsproductiviteit een ondergeschikte rol speelt. De vraag naar arbeid door *bedrijven* hangt af van de productie-omvang en de arbeidsproductiviteit. Daarbij zal de arbeidsproductiviteit in arbeidsintensieve bedrijven ten dele door andere factoren worden beïnvloed dan in kapitaalintensieve bedrijven.

De *arbeidsproductiviteit* staat onder invloed van:

- de technische ontwikkeling, die in kapitaalintensieve bedrijven voor een belangrijk deel is belichaamd in nieuwe kapitaalgoederen. Verder is er ook een invloed van niet-belichaamde technische ontwikkeling die zowel arbeidsbesparend, kapitaalbesparend als energiebesparend kan zijn.
- de reële arbeidskosten in verhouding tot de reële kapitaalkosten. Deze verhouding is vooral van belang in kapitaalintensieve bedrijfstakken en is van invloed op de produktietechniek. In arbeidsintensieve bedrijfstakken zijn het veeleer de reële

Tabel 1 Veranderingen in het arbeidsaanbod, 1960-1983

| | 1960/1964 | 1965/1969 | 1970/1974 | 1975/1979 | 1980/1983 |
|--------------------------------------------------|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | (gemiddelde verandering × 1000) | | | | |
| 1. Verandering beroepsbevolking | 68 | 49 | 51 | 67 | 77 |
| 2. Wijziging in arbeidsmarktparticipatie vanwege | | | | | |
| - onderwijsdeelneming | - 19 | - 32 | - 44 | - 25 | - 7 |
| - arbeidsongeschiktheid | - 7 | - 12 | - 21 | - 26 | - 8 |
| - extra toetreding gehuwde vrouwen | 13 | 13 | 15 | 21 | 12 |
| - overige oorzaken (w.o. VUT) | 1 | 5 | - 15 | - 16 | - 3 |
| 3. Saldo buitenlandse migratie en grenspendel | 5 | 7 | 12 | 13 | 5 |
| 4. Saldo aanmoediging en aanvullingseffect | 2 | 11 | 12 | - 5 | - 14 |
| 5. Veranderingen arbeidsaanbod | 63 | 41 | 25 | 29 | 62 |

Tabel 2 Veranderingen in de werkgelegenheid 1960 – 1983

| | 1960/1964 | 1965/1969 | 1970/1974 | 1975/1979 | 1980/1983 ^c |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------|
| | (gemiddelde verandering × 1000) | | | | |
| 1. Verandering werkgelegenheid overheid | 6 | 9 | 12 | 16 | 7 |
| 2. Verandering werkgelegenheid kapitaal-intensieve bedrijfstakken ^a | 13 | -22 | -22 | -29 | -30 |
| 3. Verandering werkgelegenheid arbeids-intensieve bedrijfstakken ^b | 53 | 48 | 19 | 27 | -39 |
| 4. Verandering werkgelegenheid (totaal) | 72 | 35 | -9 | 14 | -62 |

a) Deze sector omvat de landbouw, industrie, delfstoffenwinning, openbaar nut, transport, opslag en communicatie

b) Deze sector omvat de overige dienstensectoren en de bouwrijverheid

c) In 1977 is er een wijziging in definities opgetreden

- arbeidskosten die hierbij een rol spelen.
- de organisatie van het productieproces, waaronder factoren vallen zoals de bedrijfsgrootte, zoals die wordt beïnvloed door interne en externe schaafeffecten (fusies)
 - de arbeidstijd, resp. de bedrijfstijd.

In tabel 2 zijn gegevens bijeengebracht over de werkgelegenheid, gesplitst naar overheid en bedrijven, waarbij binnen de laatstgenoemde categorie een onderscheid wordt gemaakt naar kapitaalintensieve en arbeidsintensieve bedrijfstakken. Hierbij moet worden bedacht dat kapitaalintensieve bedrijven vaak ook energie-intensieve bedrijven zijn.

- Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat:
- de overheid tot en met het einde van de jaren zeventig in toenemende mate werkgelegenheid heeft gecreëerd
 - sedert het midden van de jaren zestig de werkgelegenheid in kapitaalintensieve bedrijfstakken voortdurend is gedaald
 - de werkgelegenheid in arbeidsintensieve takken steeds is gestegen, maar in de laatste periode sterk is afgenomen.

Naast de factoren die de vraag naar en het aanbod van arbeid beïnvloeden en daarmee van invloed zijn op de instroom en uitstroom van werkzoekenden, speelt ook de *werking van de arbeidsmarkt* een rol. Het gaat hierbij om het geheel van factoren dat bepalend is voor de wijze waarop en de mate waarin de vraag naar en het aanbod van arbeid met elkaar in contact komen. Hierbij zijn alle factoren in het geding die van invloed zijn op het zoekgedrag van werkgevers en werknemers en de mate waarin arbeidsmarkten zijn gesegmenteerd. Al deze factoren komen gezamenlijk tot uiting in de gemiddelde werkloosheidsduur. Uit figuur 1 blijkt dat deze sterk is toegenomen nl. van ongeveer 1 maand in het begin van de jaren zestig tot ongeveer 12 maanden in 1983. De toeneming blijkt trapsgewijs te zijn, met als opvallende jaren: 1967, 1975 en 1981. Nadere analyse, van o.a. Siddré (1985), laat zien dat

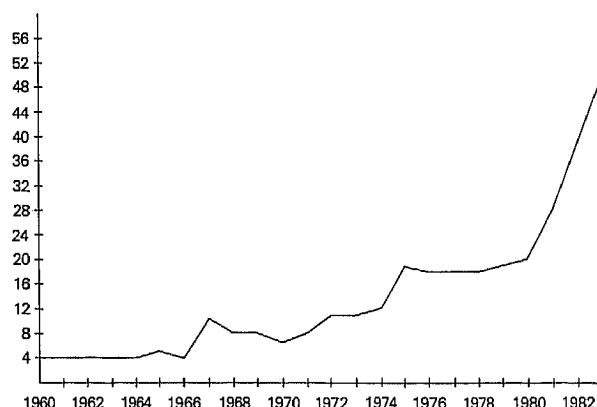
de enorme stijging van de werkloosheid, zoals die zich na 1980 heeft voltrokken voor ongeveer 85% het gevolg is van een stijging van de werkloosheidsduur en voor circa 15% een gevolg is van een grotere arbeidsmarktomsat. *Aan de stijging van de gemiddelde werkloosheidsduur* komt dus een grote betekenis toe bij de *verklaring* van de sterk gestegen werkloosheid na 1980.

Als laatste element van het arbeidsmarktgebeuren moet het *proces van loonvorming* worden genoemd. Zoals uit het voorafgaande bleek is de hoogte van het arbeidsloon van invloed op zowel de vraag naar als het aanbod van arbeid en daarmee op de werkloosheid. Indien nu de werkloosheid op zijn beurt de hoogte van het arbeidsloon beïnvloedt, is er sprake van een terugkoppelingsmechanisme dat in beginsel initiële arbeidsmarktverstoringen geheel kan elimineren. Van belang is hierbij de mate waarin

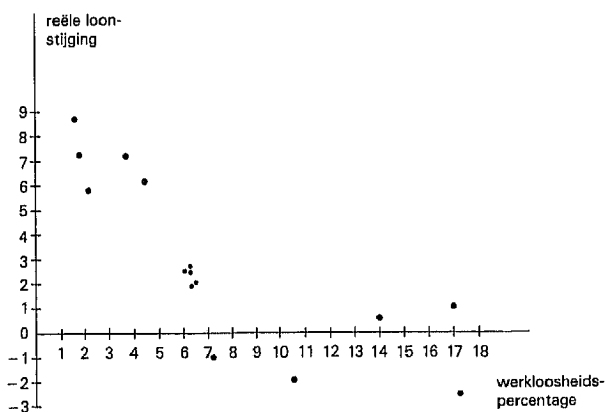
- de vraag naar arbeid reageert op veranderingen in het nominale, dan wel het reële loon
- het nominale, dan wel het reële loon reageert op veranderingen in de arbeidsmarktsituatie.

Zonder op dit moment in details te treden kan worden geconstateerd dat er in Nederland een

Figuur 1 Schatting van de gemiddelde werkloosheidsduur in weken 1960-1983



Figuur 2 Reële loonstijging en werkloosheidspercentage 1960-1984



negatief verband bestaat tussen de veranderingen in het nominale reële loon in bedrijven en de hoogte van het werkloosheidspercentage (Phillips-curve). Hoewel er daarnaast andere invloeden werkzaam zijn, is dit verband onmiskenbaar, zoals blijkt uit figuur 2.

Tot slot is het van belang om aan te geven wat onder rigiditeiten op de arbeidsmarkt moet worden verstaan. *In dit praeadvies zal onder een arbeidsmarkt rigiditeit worden verstaan een situatie waarin van elkaar afhankelijke grootheden elkaar beïnvloeden op een wijze die op enigerlei manier wordt beperkt.* Deze beperkingen of restricties kunnen enerzijds voortkomen uit de arbeidsmarkt zelf. In dit geval is er sprake van *endogene arbeidsmarkt rigiditeiten*, die door één of meer marktpartijen, al dan niet met onderling goedvinden, aan het arbeidsmarktgebeuren worden opgelegd. Klaarblijkelijk zijn hieraan voordelen verbonden voor individuele participanten aan het arbeidsmarktproces. Anderzijds zijn er ook arbeidsmarkt rigiditeiten die de arbeidsmarkt van buitenaf worden opgelegd. Deze kunnen *exogene arbeidsmarkt rigiditeiten* worden genoemd. Het gaat hierbij veelal om invloeden die door de overheid op het arbeidsmarktgebeuren worden uitgeoefend. Omdat arbeidsrigiditeiten gevolgen hebben voor de werkloosheid is het gewenst om, alvorens deze rigiditeiten meer in detail te bezien, na te gaan welke soorten werkloosheid er worden onderscheiden en welk belang ze in de Nederlandse situatie hebben.

3 Soorten werkloosheid

Indien arbeid homogeen zou zijn, de arbeidsmarkt een volkomen markt zou zijn, alle aanpassingen op de arbeidsmarkt aan gewijzigde omstandigheden direct zouden plaatsvinden en er sprake zou zijn van vrije toetreding, dan zou door de werking van het prijsmechanisme de vraag naar en het aanbod van

arbeid aan elkaar gelijk zijn. Er is dan sprake van een perfect werkende arbeidsmarkt waarin geen werkloosheid bestaat en het arbeidsloon als het evenwichtsloon kan worden aangemerkt. Aan de genoemde voorwaarden wordt echter in de realiteit niet voldaan en verder bemoeit de overheid zich direct en indirect met de prijsvorming op de arbeidsmarkt. Werkloosheid is een normaal en permanent verschijnsel, waarvan echter de omvang aanzienlijk kan fluctueren.

Naar oorzaken bezien worden er verschillende soorten werkloosheid onderscheiden. Het blijkt dat er altijd wel enige werkloosheid bestaat, omdat bijv. het zoeken naar een baan door werknemers en het zoeken van werknemers door werkgevers tijd vergt. Het gaat hierbij om tijd nodig voor oriëntatie, informatie, sollicitatie, keuring, beslissing e.d., maar ook om tijd die eventueel nodig is voor migratie. We zijn gewend te spreken van *frictiewerkloosheid* en *frictievacatures*. De omvang van frictiewerkloosheid kan in de loop der tijd veranderen indien bijvoorbeeld het zoekgedrag van werkgevers en/of werknemers een wijziging ondergaat. In de jaren zestig bedroeg de frictiewerkloosheid in Nederland ongeveer 1,5% van de beroepsbevolking. Zo bezien was er toen dus sprake van arbeidsmarkt evenwicht bij een werkloosheidspercentage van 1,5 en een vacaturepercentage dat even hoog was. Dit arbeidsmarkt evenwicht hoorde bij de toenmalige werking van de arbeidsmarkt die blijkbaar niet perfect was. Een vorm van werkloosheid die in de praktijk moeilijk te onderscheiden is van frictiewerkloosheid is de *structurele werkloosheid van kwalitatieve aard*. Deze vorm van werkloosheid hangt samen met het bestaan van kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. Hier wordt mee bedoeld dat de kenmerken van de gevraagde hoeveelheid arbeid door werkgevers, in termen van leeftijd, geslacht, opleiding, ervaring, regio e.d. niet aansluiten bij de kenmerken van het aanbod van arbeid. Hoewel er dus voldoende arbeidsplaatsen beschikbaar zijn worden ze niet bezet door oorzaken die samenhangen met de heterogeniteit van de arbeid, gebrekkige mobiliteit, e.d. Naarmate de arbeidsmarkt een sterkere segmentatie vertoont en naarmate de regionale onevenwichtigheden groter zijn, zullen deze kwalitatieve discrepanties sterker zijn. Het gaat hierbij dus ook om imperfecties op de arbeidsmarkt, maar ze zijn van structurele aard.

Naast structurele werkloosheid van kwalitatieve aard wordt er ook *structurele werkloosheid van kwantitatieve aard* onderscheiden. Deze vorm van werkloosheid hangt samen met het ontbreken van voldoende arbeidsplaatsen. De wijze waarop arbeidsplaatsen tot stand komen verschilt tussen bedrijfstakken. In kapitaalintensieve bedrijfstakken zullen vooral de omvang en samenstelling van de kapitaalgoederenvoorraad en de daaraan gerelateerde technische ontwikkeling een doorslaggevende rol spelen. In arbeidsintensieve bedrijfstakken zal de

hoeveelheid arbeidsplaatsen veeleer samenhangen met de produktieomvang en de autonome technische ontwikkeling, die in deze bedrijfstakken van relatief bescheiden betekenis is. Arbeidsplaatsen bij de overheid worden in sterke mate bepaald door het budgettaire beleid.

Tot slot is er de meest bekende vorm van werkloosheid, nl. de *conjuncturele werkloosheid*. Deze vorm van werkloosheid hangt samen met periodieke fluctuaties in de bestedingen. Deze veroorzaken veranderingen in de bezettingsgraad en zodoende veranderingen in de werkgelegenheid.

Er zijn verschillende studies beschikbaar die proberen aan te geven wat de kwantitatieve belangrijkheid van de verschillende soorten werkloosheid is. Zo publiceerde het CPB in 1975 (CEP 1975, p. 23) gegevens over de uitsplitsing van de werkloosheid, die er op neerkomen dat deze in 1974 voor circa 20% bestond uit frictiewerkloosheid en voor 60% uit structurele werkloosheid, zowel van kwantitatieve als van kwalitatieve aard. In het CEP 1979 wordt verder uiteengezet dat kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt na 1975 van toenemende betekenis zijn voor de werkloosheid. Daarenboven kan uit de databank van het nieuwe kwartaalmodel Kompas worden afgeleid hoe groot het CPB het aantal arbeidsplaatsen in bedrijven schat. Hieraan kan een indicatie worden ontleend over de werkloosheid tengevolge van een tekort aan arbeidsplaatsen.

Samenvattend kan worden gesteld dat het CPB van mening is dat:

- de werkloosheid vóór 1974 vooral is toe te schrijven aan de conjunctuur en normale arbeidsmarktfrikties
- de werkloosheid na 1974 in toenemende mate is ontstaan door een tekort aan arbeidsplaatsen
- de werkloosheid na 1975 mede voortvloeit uit arbeidsmarktimperfecties.

Aan diverse studies die zijn samengevat in Kuipers et al. (1982) kunnen eveneens indicaties worden ontleend over het belang van de verschillende werkloosheidscomponenten. Het blijkt dat deze auteurs van mening zijn dat:

- de werkloosheid vóór 1970 uitsluitend bestond uit frictiewerkloosheid en conjuncturele werkloosheid
- de werkloosheid na 1970 in toenemende mate wordt veroorzaakt door arbeidsmarktimperfecties
- de werkloosheid na 1975 ook nog eens te wijten is aan een tekort aan arbeidsplaatsen, maar in afnemende mate.

Recentelijk heeft Muysken (1985) een studie gepubliceerd waarin de werkloosheid wordt opgesplitst in componenten voor de periode 1967-1981.

Componenten van de werkloosheid volgens Muysken

| | tekort aan arbeids- plaatsen | conjunc- tuur | arbeids- markt- imper- fecties | totaal |
|------|------------------------------------|------------------|-----------------------------------------|--------|
| 1967 | -21 | 33 | 75 | 87 |
| 1968 | 11 | 5 | 74 | 80 |
| 1969 | 5 | 18 | 75 | 62 |
| 1970 | -20 | 5 | 80 | 55 |
| 1971 | -35 | 22 | 82 | 69 |
| 1972 | -41 | 71 | 85 | 115 |
| 1973 | -52 | 78 | 91 | 117 |
| 1974 | -62 | 109 | 96 | 143 |
| 1975 | -31 | 136 | 101 | 206 |
| 1976 | 14 | 102 | 108 | 224 |
| 1977 | 44 | 61 | 113 | 218 |
| 1978 | 72 | 30 | 119 | 221 |
| 1979 | 68 | 33 | 124 | 225 |
| 1980 | 54 | 77 | 132 | 263 |
| 1981 | 44 | 203 | 133 | 380 |

Bron: Muysken (1984).

Uit een recent onderzoek van Driehuis (1985a) naar de determinanten van de werkloosheid in Nederland tussen 1960 en 1983 blijkt tenslotte het volgende.

Veranderingen in de werkloosheid 1960-1983

| | 1960- 1966 | 1967- 1974 | 1974- 1979 | 1980- 1983 |
|----------------------------------|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| oorzaken | (gemiddelde verandering × 1000) | | | |
| 1. imperfecties arbeidsmarkt | 1 | 3 | 6 | 9 |
| 2. tekort aan arbeidsplaatsen | 0 | 0 | 31 | 57 |
| 3. conjunctuur | -6 | 1.2 | -15 | 64 |

Bron: Driehuis (1985a)

In 1983 zou 55% van de werkloosheid een gevolg zijn van een tekort aan arbeidsplaatsen; 25% zou samenhangen met de conjuncturele bestedingsontwikkeling en de resterende 20% zou zijn toe te schrijven aan arbeidsmarktimperfecties (incl. frictiewerkloosheid). Mede op grond van de analyse die aan dit onderzoek ten grondslag ligt wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling op de goederenmarkt, die onder invloed staat van internationale factoren, het economische beleid en zgn. aanbodrestricties de gebeurtenissen op de arbeidsmarkt domineren en niet andersom, zoals sommige politici en aanhangers van de nieuwe klassieke macro-economie het willen doen voorkomen. Een en ander betekent dat het *grote probleem van de Nederlandse arbeidsmarkt* niet

zozeer is zijn functioneren als zodanig, alhoewel dit minder flexibel is geworden, als wel *het enorme tekort aan arbeidsplaatsen in bedrijven*.

Het voorgaande overziende kan worden geconcludeerd dat er grote eenstemmigheid bestaat over het feit dat de werkloosheid in Nederland bestaat uit drie soorten, te weten:

- werkloosheid ten gevolge van conjuncturele fluctuaties in de bestedingen
- werkloosheid ten gevolge van arbeidsmarkt-imperfecties (incl. frictiewerkloosheid)
- werkloosheid ten gevolge van een tekort aan arbeidsplaatsen.

Wat de werkloosheid ten gevolge van arbeidsmarkt-imperfecties betreft bestaat er verschil van mening over het jaar waarin deze toeneming begint. Door sommige onderzoekers wordt 1967 als startjaar aangegeven (zie ook Hartog 1980), terwijl anderen 1970, resp. 1975 als het jaar zien waarin er van toegenomen arbeidsmarkt-imperfecties sprake is. Wel is er een duidelijke eenstemmigheid over de omvang van deze imperfecties, nl. van ongeveer 70.000 in het begin van de jaren zestig tot ongeveer 150.000 in het begin van de jaren tachtig. Er zou dus sprake zijn van een verdubbeling van de werkloosheid die samenhangt met 'normale fricties' en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt in 25 jaar.

Verskil van mening is er te constateren over de omvang van de conjuncturele werkloosheid, resp. de werkloosheid ten gevolge van een tekort aan arbeidsplaatsen. Kuipers et al. en Muysken vinden een hoger aandeel van de conjuncturele werkloosheid, terwijl het CPB en Driehuis daarentegen het aandeel van de werkloosheid vanwege een tekort aan arbeidsplaatsen hoger achten. Dit verschil in conclusies is mede te wijten aan het feit dat de eerste groep zijn analyse baseert op een putty-clay model, terwijl de tweede groep gebruik maakt van een clay-clay model.

Wat de relatie betreft tussen de werkloosheid enerzijds en de rigiditeiten op de arbeidsmarkt anderzijds, geldt per definitie dat de werkloosheid ten gevolge van arbeidsmarkt-imperfecties te maken heeft met rigiditeiten op de arbeidsmarkt. Daarnaast zullen ook de beide andere soorten werkloosheid onder invloed kunnen staan van arbeidsmarktrigiditeiten. In het geval van conjuncturele werkloosheid zullen deze ertoe leiden dat endogene conjuncturele aanpassingen minder snel zullen plaatsvinden. In het geval van werkloosheid wegens een tekort aan arbeidsplaatsen kunnen arbeidsmarktrigiditeiten een bron zijn van duurzame werkloosheid in zoverre de vraag naar arbeid daardoor structureel geringer is.

4 Rigiditeiten bij de arbeidsvraag

In par. 3 werd uiteengezet dat de vraag naar arbeid in bedrijven, waarop hierna het accent zal liggen, afhangt van de (verwachte) produktie-omvang en de arbeidsproduktiviteit. Beide factoren kunnen nader worden gezien.

Wat de *produktie* betreft wordt uitgegaan van een positief verband met de vraag naar arbeid. Naarmate de produktie hoger is, of verwacht wordt hoger te zullen zijn, zullen de nieuwe aanstellingen hoger en/of de ontslagen van werknemers lager zijn. De mate waarin dit het geval is wordt de *produktie-elasticiteit van de werkgelegenheid* genoemd. Macro-economisch gezien is deze elasticiteit de resultante van naar sector, beroep, leeftijd en geslacht gedifferentieerde elasticiteiten. Uit empirisch onderzoek is gebleken dat de vraag naar arbeid in arbeidsintensieve sectoren, van vrouwen, jeugdigen, ongeschoolden en produktie-arbeiders *sterker* met de produktie fluctueert dan de vraag naar arbeid in kapitaalintensieve takken, mannen, ouderen, geschoolde en niet-produktiewerkers. Deze factoren staan overigens niet los van elkaar.

De produktie-elasticiteiten van de werkgelegenheid staan onder invloed van economische en institutionele factoren. Tot de *economische factoren* behoort bijvoorbeeld de afweging van de kosten van ontslag van huidig personeel ten opzichte van de kosten van aanstelling van nieuw personeel. Indien een bepaalde soort arbeid ruim op de arbeidsmarkt voorhanden is zal deze afweging eerder in de richting van ontslag leiden bij terugvallende produktie dan indien die soort arbeid moeilijk op de arbeidsmarkt is te krijgen. Bij de genoemde beslissing speelt overigens ook een rol of, en in welke mate, een werkgever in een bepaalde werknemer heeft geïnvesteerd door hem een opleiding te geven, ervaring te laten opdoen e.d. Tot de *institutionele factoren* behoort bijvoorbeeld de regelgeving met betrekking tot ontslag.

In Nederland is blijkens empirisch onderzoek de produktie-elasticiteit van de werkgelegenheid relatief laag, nl. 0,25 à 0,35. Dit betekent dat 1% daling in het produktievolume leidt tot een benedenwaartse aanpassing van de werkgelegenheid die daarvan ongeveer één derde deel bedraagt. Voor andere landen worden vaak hogere elasticiteiten gevonden. Een en ander betekent dat in Nederland sprake is van een *relatief omvangrijke interne arbeidsreserve*. Bedrijven houden gedurende een terugval in de produktiegroei meer werknemers aan dan op grond van hun arbeidsproduktiviteit verwacht mag worden. Omgekeerd leidt een stijging van de produktie tot een relatief beperkte stijging van de werkgelegenheid, omdat eerst de interne arbeidsreserve volledig gebruikt zal worden. Voorzover de interne arbeidsreserve op basis van economische

overwegingen bewust wordt aangehouden is er sprake van een door bedrijven gewenste doelmatige situatie.

Is dit echter niet het geval, en zijn bijvoorbeeld institutionele factoren de oorzaak van de hoge interne arbeidsreserve, dan is er sprake van een arbeidsmarktrigiditeit. Deze uit zich met name door beperkte mogelijkheden tot ontslag, reden waarom bij een economische teruggang vooral het aantal aanstellingen van nieuw personeel zal dalen. Hier zien we dat arbeidsmarktrigiditeiten vanuit micro-economisch gezichtspunt als ongewenst worden aangemerkt, doch vanuit macro-economisch gezichtspunt veel positiever worden beoordeeld. De reden van dit verschil in beoordeling laat zich verklaren uit het feit dat een individueel bedrijf niet zelf volledig de kosten van het ontslag van werknemers hoeft te dragen. Dat gebeurt door de samenleving als geheel. Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat het om een partiële conclusie gaat. In een integrale analyse *kan* het zo zijn dat de toegenomen werkloosheid door een neerwaartse druk op de lonen weer snel verdwijnt.

Een tweede aspect van de vraag naar arbeid dat de aandacht verdient is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Zoals in par. 2 reeds werd aangeduid spelen daarbij in kapitaalintensieve bedrijfstakken niet dezelfde factoren een rol als in arbeidsintensieve bedrijfstakken.

In kapitaalintensieve takken staat, afgezien van bezettingsgraadfluctuaties, de arbeidsproductiviteit vooral onder invloed van het proces van kapitaalvorming. Via dit proces worden nieuwe produktietechnieken geïntroduceerd waardoor de arbeidsintensiteit van het productieproces wordt beïnvloed. Een richtinggevende grootheid hierbij is de prijsverhouding der produktiefactoren. Stijgen in kapitaalintensieve bedrijfstakken de reële arbeidskosten sterker dan de reële kapitaalkosten dan zal, na enige tijd, de arbeidsproductiviteit extra stijgen door de kapitaalintensievere produktietechniek die van de gewijzigde factorprijsverhouding het gevolg is. In arbeidsintensieve bedrijfstakken zal de arbeidsproductiviteitsontwikkeling vooral onder invloed staan van de ontwikkeling der reële arbeidskosten, omdat substitutiemogelijkheden van arbeid door kapitaalgoederen daar vrijwel ontbreken of meer beperkt zijn.

Voor de vraag naar arbeid is van belang in welke mate en in welk tempo veranderingen in relatieve factorprijzen doorwerken op de werkgelegenheid. Blijkens empirisch onderzoek zijn de arbeidskosten in Nederland sterker gestegen dan de kapitaalkosten, hetgeen heeft geleid tot een daling van het aantal arbeidsplaatsen en kapitaal-intensivering van de productie. Overigens is de daling van het aantal arbeidsplaatsen in veel sterkere mate toe te schrijven aan de daling van de investeringsquote, die op zijn beurt overigens mede onder invloed van de

factorprijs-ontwikkeling staat (Driehuis, 1985a). Empirisch onderzoek heeft verder laten zien dat de *invloed van relatieve factorprijzen op de werkgelegenheid een vrij lange vertraging kent*. Er kan hier ten dele sprake zijn van een arbeidsmarktrigiditeit in zoverre bijvoorbeeld ontslagprocedures een snelle aanpassing van de arbeidsintensiteit aan de gewijzigde factorprijzen in de weg staan. Veeleer zal het echter gaan om technisch bepaalde vertragingen omdat een wijziging in de produktietechniek nu eenmaal niet van de ene op de andere dag kan plaatsvinden. In het geval dat de lonen sterker stijgen dan de kapitaalkosten zal de tijdsvertraging er de oorzaak van zijn dat de werkloosheid, ceteris paribus, minder snel oploopt dan anders het geval zou zijn. Omgekeerd zal bij een vertraging in de loonstijging ten opzichte van de kapitaalkosten, zoals in Nederland na 1979 het geval was, de werkloosheid minder snel dalen ten gevolge van deze rigiditeiten.

Een laatste element dat de aandacht verdient is de arbeidstijd. Een werkgever koopt op de arbeidsmarkt arbeidsuren. Deze zijn veelal niet per stuk te koop, maar worden in bepaalde hoeveelheden aangeboden. Er is sprake van een arbeidsmarktrigiditeit indien werkgevers banen aanbieden met een beperkte variatie in de arbeidsduur. Dit maakt het namelijk voor bepaalde potentiële werknemers, zoals gehuwde vrouwen, moeilijk om banen te accepteren. Vergelijkbare rigiditeiten aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt kunnen zich voordoen indien werkgevers bijzonder selectief zijn t.a.v. de leeftijd, de regio van waaruit werknemers afkomstig zijn, het geslacht en de opleiding van de potentiële werknemers.

Samenvattend blijkt dat zich bij de vraag naar arbeid rigiditeiten voordoen die zowel endogeen als exogeen kunnen zijn. Zij komen in de praktijk veelal hierop neer dat er sprake is van benedenwaartse starheid van de arbeidsvraag op korte termijn. Hierdoor ontstaat op zichzelf gezien minder werkloosheid dan bij een grotere benedenwaartse flexibiliteit het geval zou kunnen zijn. Arbeid is in ons land in belangrijke mate een min of meer vast produktiemiddel geworden, waaraan voor het individuele bedrijf hogere kosten zijn verbonden dan indien er sprake zou zijn van een variabel produktiemiddel. Deze situatie heeft gevolgen voor de winstgevendheid van bedrijven bij een gegeven situatie op de arbeidsmarkt. Op langere termijn is de flexibiliteit van de arbeidsvraag groter. Met name speelt daarbij een rol de structurele ontwikkeling van de kapitaalgoederenvoorraad, de relatieve factorprijzen, de technische ontwikkeling en de productie. Gezien het voorgaande moet worden gevreesd dat een structureel streven naar bezuiniging op de factor arbeid een kenmerk is van de Nederlandse arbeidsmarkt, waarvan als zodanig ook weer een negatieve invloed uitgaat op de werking daarvan.

5 Rigiditeiten bij het arbeidsaanbod

Zoals uit par. 2 bleek is er een reeks economische en niet-economische determinanten van het arbeidsaanbod. Wat de niet-economische determinanten betreft kan worden geconstateerd dat hieruit rigiditeiten kunnen voortvloeien. Bekend is de constatering dat het deelnemingspercentage van gehuwde vrouwen in Nederland relatief laag is. Daarvoor gelden ongetwijfeld ten dele sociologische redenen met een religieuze achtergrond. Anderdeels kunnen bijv. de Nederlandse gewoonte dat schoolkinderen in de lunchpauze naar huis gaan en de afwezigheid van voldoende kinderopvang als oorzaken gelden.

In de sfeer van de niet-economische redenen hoort men verder noemen dat werknemers selectief zijn m.b.t. de plaats van de baan, de baan zekerheid, de kwaliteit van het werk e.d. Nederlandse werknemers zouden minder gemakkelijk betaald werk accepteren dan in sommige andere landen het geval zou zijn. Wat de economische factoren betreft kan worden genoemd de relatief beperkte *loonelasticiteit van het arbeidsaanbod*. Des te gevoeliger het arbeidsaanbod is voor veranderingen in het reëel besteedbaar loon, des te flexibeler zal het arbeidsbod zijn. Blijkens empirisch onderzoek is de loonelasticiteit van het arbeidsaanbod in Nederland relatief gering. Het CPB vindt bijv. op macro-economisch niveau een elasticiteit van +0,19 (Model VINTAF 2). Uiteraard gaan hierachter verschillende elasticiteiten schuil voor verschillende deelnemers aan het arbeidsproces. Wel blijkt uit onderzoeksresultaten dat de werkloosheid zelf een niet onbelangrijke invloed heeft op het arbeidsaanbod van bepaalde groepen werknemers, zoals vrouwen en ouderen (ontmoedigingseffect). Dit is een vorm van arbeidsmarktflexibiliteit die in tijden van oplopende werkloosheid het stijgingstempo daarvan drukt, hoewel er van een ruime arbeidsmarktsituatie ook aanmoedigingseffecten kunnen uitgaan, vooral als het reëel besteedbaar inkomen onder druk staat. Zowel ontmoedigingseffect als een geringe loonelasticiteit van het arbeidsaanbod kunnen in verband worden gebracht met de verhouding tussen reëel besteedbaar inkomen dat met betaald werk kan worden verdiend in verhouding tot het vergelijkbaar inkomen dat in geval van niet werken wordt genoten. Er zijn voor ons land verschillende studies voorhanden waarin een invloed van deze zgn. replacement-ratio op de arbeidsmarkt wordt vastgesteld. Het gaat echter om een beperkte invloed naast die van andere factoren (zie bijvoorbeeld De Neubourg 1985, Den Broeder et al. 1984). Een mogelijke arbeidsmarkt rigiditeit aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt kan ook worden gevonden bij het aantal uren werk waarvoor men zich aanbiedt. Een grotere flexibiliteit op dit punt

betekent dat arbeidsaanbod een grotere kans heeft te worden ingeschakeld, mits daar voldoende flexibiliteit aan de vraagzijde tegenover staat.

Samenvattend blijkt ook het arbeidsaanbod in ons land een zekere mate van starheid te vertonen in die zin dat de aanbodreacties op inkomensveranderingen relatief beperkt zijn, zeker op korte termijn. Het arbeidsaanbod staat derhalve sterk onder invloed van niet-economische factoren. Een en ander heeft vermoedelijk in de praktijk betekend, mede gezien de uitstoot van arbeid naar de WAO, dat de werkloosheid door de aanbodreacties, ceteris paribus, is gedrukt.

6 Rigiditeiten bij de werking van de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt werkt niet zo perfect als in de neo-klassieke theorie wordt aangenomen. We weten dat er soms omvangrijke frictiewerkloosheid kan zijn. In de jaren zestig bedroeg deze bijv. in de Verenigde Staten 4 à 5% van de beroepsbevolking, terwijl tezelfdertijd deze soort werkloosheid in Nederland 60% lager lag. Er is dus steeds sprake van een imperfecte werking van de arbeidsmarkt en zo bezien van arbeidsmarkt rigiditeiten. De vraag is nu of deze imperfecties in de loop der tijd zijn toegenomen. Het antwoord op deze vraag moet voor Nederland bevestigend luiden (evenals voor veel andere landen, waaronder de Verenigde Staten). (Zie v.d. Bosch et al. 1985)

Deze conclusie is gebaseerd op veranderingen in de zgn. U(nemployment) V(acancy) curve die ook wel de Beveridge-curve wordt genoemd. Een stabiele UV-curve correspondeert met een bepaalde werking van de arbeidsmarkt, zoals deze wordt bepaald door: (zie bijvoorbeeld Driehuis, 1978)

- de omzet op de arbeidsmarkt (aantallen toetredingen, uittredingen, aanstellingen en ontslagen)
- de zoektijd van werkzoekenden naar banen die aan bepaalde eisen voldoen in termen van werktijd, werkomstandigheden, functieniveau, loon, baan zekerheid, secundaire arbeidsvoorwaarden e.d.
- de zoektijd van werkgevers naar werknemers die aan bepaalde eisen voldoen in termen van opleiding, leeftijd, geslacht, ervaring, loon e.d.
- de mate van segmentatie van de totale arbeidsmarkt in deelmarkten naar regio, geslacht, beroepen, bedrijfstakken, interne/externe arbeidsmarkten e.d.
- de verhouding tussen vacatures en werkzoekenden per deelmarkt.

Indien er in één of meerdere factoren een verandering optreedt die ertoe leidt dat bij een gegeven vacaturepercentage een hoger werkloosheidspercentage ontstaat, is er sprake van

toegenomen arbeidsmarktimperfecties.

In par. 2 is gebleken dat de meest ongunstige schatting van deze imperfecties uitkomt op circa 150.000 werklozen in het midden van de jaren tachtig. Hiervan is ongeveer de helft normale frictiewerkloosheid, zodat op zijn hoogst circa 10% van de totale werkloosheid valt toe te schrijven aan een minder perfecte, of zo men wil, meer rigide werking van de arbeidsmarkt. Dit maakt duidelijk dat *het flexibeler maken van de arbeidsmarkt op zichzelf een beperkte bijdrage levert tot het verminderen van de werkloosheid in ons land*. Desalniettemin is het van belang om na te gaan welke factoren m.b.t. de werking van de arbeidsmarkt hebben bijgedragen aan het ontstaan van imperfecties na 1967. We noemen de volgende factoren:

1. Omstreeks 1967 vindt er in ons land een *aanzienlijke herstructurering van het bedrijfsleven* plaats. Dit heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt in zoverre daar aanpassingsprocessen zowel bij de vraag naar als het aanbod van arbeid mee gepaard gaan. Deze herstructurering van het bedrijfsleven werd versterkt door de beide oliecrises in 1973 en 1979. (zie bijvoorbeeld Fortuyn 1983)
2. In de jaren zeventig is de *variabiliteit van de produktiegroei* toegenomen. Dit heeft veel onzekerheid gebracht in het ondernemersgedrag, omdat het maken van afzetprognoses daardoor een hachelijke zaak werd (zie Driehuis 1985 b). Een en ander heeft negatieve gevolgen voor het aanstellen van werknemers, zodat het aantrekkelijker wordt om bijv. tijdelijke werknemers en deeltijdwerknemers aan te stellen.
3. De *beloningsverhoudingen* zijn in ons land *relatief star*. Hiervan gaat derhalve geen sterke stimulans uit tot sectorale, regionale of beroepsmobiliteit. (Zie van Schaayk, 1984)
4. Toegenomen *concentratie van economische activiteiten in het westelijk deel van ons land* heeft de werking van de arbeidsmarkt beperkt. Er ontstonden vraagtekorten in de Randstad en aanbodoverschotten in met name het Noorden en Zuiden van ons land.
5. Het relatief geringe verschil tussen werkloosheidsuitkering en verdiend loon maakt dat werklozen selectiever kunnen zijn bij het zoeken naar werk en daar dus langer over doen. Hierdoor zal de *vrijwillige mobiliteit* op de arbeidsmarkt worden beperkt.
6. Vanwege het enorme tekort aan arbeidsplaatsen in ons land is er veel *gedwongen immobiliteit*. Daar waar arbeidsplaatsen ontbreken kan vrijwillige arbeidsmarktmobiliteit zich niet realiseren.
7. De ruime arbeidsmarkt brengt *werkgevers* er toe *selectiever* te werk te gaan. Dit leidt tot een langere zoektijd van hun kant en deze is economisch verantwoord omdat ontslagprocedures kostbaar en tijdrovend zijn.
8. Er is sprake van een *toegenomen discrepantie*

tussen de kwaliteit van de gevraagde arbeid in termen van opleiding en ervaring en het aanbod van arbeid. Hierdoor ontstaan kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt. De oorzaken hiervan moeten enerzijds worden gezocht in de traagheid waarmee de opleiding van werkzoekenden wordt aangepast aan het gevraagde opleidingsniveau. Ons onderwijsstelsel wordt gekenmerkt door een relatief lange opleidingsduur met een beperkte specialisatie.

Het is onder deze omstandigheden derhalve niet verbazingwekkend dat zich in ons land sedert 1967 een gestage toeneming van de werkloosheidsduur heeft voorgedaan. Zowel arbeidsmarktimperfecties maar vooral het stijgend tekort aan arbeidsplaatsen zijn hiervan de oorzaken.

7 Rigiditeiten bij de loonvorming

Hoewel het proces van loonvorming duidelijk verbonden is met de werking van de arbeidsmarkt is er toch alle reden om dit proces afzonderlijk te behandelen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat *de totstandkoming van de lonen voor een belangrijk deel plaatsvindt los van de arbeidsmarktsituatie zelf*. Het is, met name in ons land, een sterk gecentraliseerd gebeuren, waarbij organisaties van werkgevers en werknemers met elkaar onderhandelen over contracten waarin zowel de primaire als de secundaire arbeidsvoorwaarden worden geregeld voor bepaalde groepen werknemers.

Tot voor kort kon het loonvormingsproces in ons land het best worden beschreven als een proces van *solidaristische loonvorming*, ook wel key bargaining, wage leadership of het Scandinavisch inflatiemodel genoemd. (Zie bijvoorbeeld Driehuis 1975). Dit loonvormingsproces komt er in het kort op neer dat in een bepaalde bedrijfstak wordt onderhandeld over de stijging van de contractlonen op grond van de algemene prijsstijging en specifieke bedrijfstakomstandigheden, zoals arbeidsproductiviteitsontwikkeling, schaarste aan bepaalde soorten arbeid, winstpositie in de bedrijfstak, organisatiegraad e.d. en ook de algemene ontwikkeling van de collectieve lastendruk. De bedrijfstak waar de loononderhandelingen het eerst worden afgerond wordt de wage leader genoemd. Kenmerkend voor solidaristische loonvorming is dat de overige bedrijfstakken de wage leader volgen wat de nominale loonstijging betreft. Overal in de economie ontstaat dus min of meer een uniforme nominale loonstijging, temeer als ook de overheid het bedrijfsleven bij de loonstijging volgt. Dit brengt bedrijven in moeilijkheden die een *geringere* arbeidsproductiviteitsstijging hebben dan

de wage leader. Hier zal een daling van de winstgevendheid optreden, tenzij deze bedrijven hun prijzen kunnen verhogen. Bij voor de binnenlandse markt producerende bedrijven gaat dat eenvoudiger dan bij bedrijven die bloot staan aan buitenlandse concurrentie, dan wel een geringe inkomens-elasticiteit, resp. een sterke prijselasticiteit van de vraag kennen. Bijzonder hevig manifesteert dit mechanisme zich bij de overheid, alwaar de produktiviteitsstijging bijzonder laag is en er, uitgaande van het trendbeleid, vrijwel niets anders overblijft dan een stijging van de collectieve lastendruk of produktiviteitsverhogende bezuinigingen indien de lonen in het bedrijfsleven stijgen.

Deze problemen klemmen temeer omdat er een verschil kan bestaan tussen de reële loonvoet die de bedrijven interesseert en de reële loonvoet die de werknemer voor ogen staat. Bij het zgn. *producer wage* wordt de nominale loonvoet gedefleerd met de producentenprijs, terwijl bij het zgn. *consumer wage* deflatie plaatsvindt met de prijsindex van de particuliere consumptie. Indien de laatstgenoemde grootheid sterker stijgt dan de eerstgenoemde, bijvoorbeeld door een ruilvoetverlies of een verhoging van de BTW, zal de winstquote van de bedrijven worden aangetast.

Het loonvormingssysteem is in Nederland overigens niet alleen weinig gedifferentieerd naar bedrijven en sectoren, het is ook nogal gecentraliseerd. Dat hangt niet alleen historisch samen met de centraal geleide loonpolitiek in ons land, maar is ook een uitvloeisel van de solidaristische loonvorming. Het is daarom niet verwonderlijk dat de uitkomsten van de loononderhandelingen in ons land geen sterke en snelle reflectie laten zien van veranderingen in de vraag- en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat er naast de contractionen sprake is van zgn. incidentele loonvorming die in sterkere mate de toestand van de arbeidsmarkt weerspiegelt dan de contractionen. (Driehuis 1980)

De gecentraliseerde en weinig gedifferentieerde loonvorming in ons land komt ook tot uiting in de mate waarin en de snelheid waarmee veranderingen in de economische ontwikkeling leiden tot wijzigingen in de loonvoet. In dit verband wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen nominale en reële loonrigiditeit. Er is sprake van *nominale loonrigiditeit* indien de nominale loonvoet beperkt reageert op veranderingen in het consumptieprijspeil. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de prijsstijging niet automatisch tot loonsverhoging leidt omdat indexclausules in looncontracten ontbreken. Hierbij is dan nog weer te onderscheiden nominale loonrigiditeit op korte en op lange termijn. Op lange termijn zal de nominale loonrigiditeit veelal veel geringer zijn, tenzij de werknemers in opmerkelijke mate lijden aan geldillusie.

Er is sprake van *reële loonrigiditeit* indien de reële

loonvoet beperkt reageert op de arbeidsmarktsituatie, d.w.z. de werkloosheid.

In het algemeen zullen kortlopende looncontracten die niet op gedecentraliseerde wijze tot stand komen het snelst de veranderingen in de werkloosheid weerspiegelen. De OECD is op basis van eigen onderzoek van mening dat *Nederland wordt gekenmerkt door nominale loonflexibiliteit en door reële loonrigiditeit*. (OECD, 1985)

Hoewel er wel degelijk sprake is van een significant negatief verband tussen reële loonstijging en werkloosheidsniveau, is dit verband niet sterk en kromlijniig. (Coe and Gagliardi, 1985) Dit laatste betekent dat veranderingen in de werkloosheid op een hoog werkloosheidsniveau nauwelijks of geen extra negatieve invloed hebben op de reële loonontwikkeling.

Naast de determinanten van het algemene loonpeil is het van belang om na te gaan welke mate van differentiatie er achter dit macro-economisch gemiddelde schuil gaat. Uit onderzoek is gebleken dat er in ons land sprake is van relatief starre beloningsverhoudingen. Dat vloeit, voor zover het de primaire inkomensvorming betreft, voort uit het eerder genoemde systeem van solidaristische loonvorming. Onder dit systeem zal een werknemer van een bepaalde leeftijd met een bepaald beroep en ervaring evenveel verdienen in een industrieel bedrijf als in een dienstverlenend bedrijf, zelfs al zou zijn arbeidsproductiviteit in het laatstgenoemde bedrijf lager zijn dan in het eerstgenoemde bedrijf. Verder is er de invloed van het minimumloon die een bodem legt in de nominale loonontwikkeling. In de secundaire sfeer speelt verder het progressieve belastingsysteem een rol, alhoewel de degressieve premies van de sociale verzekeringen compenserend werken. Niettemin moet worden geconstateerd dat politieke overwegingen betreffende nivellering van personele inkomens er mede de oorzaak van zijn dat de beloningsverhoudingen in ons land relatief star en beperkt zijn. Het is niet onaannemelijk dat hiervan een invloed op de arbeidsmarkt uitgaat die de flexibiliteit ervan beperkt (SER, 1985).

8 Beleidsconclusies

Voor de zeer hoge werkloosheid die zich in ons land heeft gemanifesteerd zijn verschillende verklaringen in omloop. Eén van deze verklaringen, die met name door de regering en economen die zich verwant voelen met de nieuwe klassieke macro-economie wordt verkondigd, luidt, dat de werkloosheid voor een belangrijk deel is te wijten aan rigiditeiten op de arbeidsmarkt. Deze rigiditeiten zijn zowel endogeen, d.w.z. ze worden door de deelnemers aan het arbeidsproces zelf gecreëerd, als exogeen, d.w.z. opgelegd door de overheid. De overheid neemt bijvoorbeeld maatregelen in de sfeer van het

minimumloon, ontslagregeling e.d. waardoor de arbeidsmarkt minder flexibel werkt dan anders het geval zou kunnen zijn. De overheid streeft namelijk bepaalde doelstellingen na op het gebied van de inkomensverdeling waarbij de zwakkeren in de samenleving worden beschermd. Zoals altijd gaat het om *equity* versus *efficiency*.

Aanhangers van de nieuwe klassieke macro-economie zijn ook van mening dat de overheid middels een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid de omstandigheden heeft gecreëerd waardoor endogene arbeidsmarkttrigiditeiten belangrijk zijn geworden. Een dergelijk stelsel, dat ook weer uit een oogpunt van rechtvaardige verdeling is opgezet, maakt het zowel voor werkgevers als voor werknemers mogelijk om zich te gedragen op een manier waarbij de kosten van dit gedrag in belangrijke mate ten laste van de samenleving komen.

De aanhangers van de zojuist vermelde ideeën hebben een heel eenvoudige aanbeveling voor het oplossen van de werkloosheid. Deze aanbeveling luidt: verbeter de werking van de arbeidsmarkt. Daardoor zakt het natuurlijk werkloosheidspercentage tot een minimum, en zal niet alleen de arbeidsmarkt weer in evenwicht raken, maar ook de bedrijven zullen dan te maken krijgen met een volledige bezetting van hun productiecapaciteit. In deze visie is dus vooral het functioneren van de arbeidsmarkt bepalend voor het functioneren van de goederenmarkt. Impliciet in deze gedachtengang is dat de arbeidsmarkt zou kunnen functioneren als een volkomen perfecte markt mits endogene en exogene arbeidsmarkttrigiditeiten afwezig zijn.

Hiertegenover staat de visie dat de arbeidsmarkt geen volkomen perfecte markt kan zijn vanwege gebrekkige informatie, tijdsvertragingen, machtsposities, heterogeniteit van de arbeid, marktsegmentatie en het economisch politieke streven niet alleen aandacht te geven aan doelmatigheid (efficiency), maar ook aan rechtvaardigheid (equity). Onder deze omstandigheden zal het zo zijn dat de goederenmarkt een belangrijke invloed heeft op de arbeidsmarkt, en wel des te sterker naarmate de vraag en aanbod-situatie op deze markt weinig invloed heeft op de loonvorming. Dit is naar onze mening het geval in de Nederlandse situatie, waarin het kwantitatief tekort aan arbeidsplaatsen de allesoverheersende factor is. Hierdoor ontstaat niet alleen specifieke werkloosheid met een oplopende werkloosheidsduur, maar wordt ook de werking van de arbeidsmarkt belemmerd. Elke poging tot flexibilisering, hetzij in de volumesfeer, hetzij in de loonsfeer, wordt in de kiem gesmoord omdat er te weinig arbeidsplaatsen zijn. Dit neemt niet weg dat van de huidige werkloosheid circa één tiende deel rechtstreeks te wijten is aan vermijdbare arbeidsmarkttrigiditeiten. Verder zijn er ook indirecte invloeden op de andere vormen van werkloosheid.

Teneinde arbeidsmarkttrigiditeiten te elimineren lijkt het ons gewenst om zowel maatregelen te nemen in de macro-economische sfeer als in de sfeer van het arbeidsmarktbeleid.

Wat de meer algemene maatregelen betreft verdient het *streven naar een stabiele economische expansie prioriteit*. Onder deze omstandigheden is het voor de bedrijven eenvoudiger om doelmatige beslissingen te nemen. Van een algehele situatie van onzekerheid, terughoudendheid en passiviteit ondervindt de arbeidsmarkt uiterst nadelige gevolgen.

Verder is het essentieel om aan de aanbodzijde van de goederenmarkt tot de nodige aanpassingen te komen om het produktiepotentieel van de Nederlandse exporteurs weer voldoende aansluiting te doen krijgen bij aard en plaats van de internationale vraag. Kernelement hierbij is een verhoging van de nationale investeringsquote. Voor de overheid is er een belangrijke taak weggelegd om op dit terrein zowel een voorwaardenscheppend als een stuwend beleid te voeren, vooral als zich structurele veranderingen in de produktiestructuur voordoen.

Op het terrein van de sociale voorzieningen, die selectiviteit bij werkgevers en werknemers bevorderen, zijn maatregelen nodig die er op neer komen dat er steeds voldoende prikkels blijven bestaan om zich op de arbeidsmarkt actief te gedragen. We moeten ons afvragen of de werking van de arbeidsmarkt in de verzorgingsstaat niet te sterk is belast met inkomensverdelingspolitieke doelstellingen. Daarmee wordt op zichzelf geen positief of negatief oordeel over deze doelstellingen uitgesproken, maar aangegeven dat de doelmatige vorming van primaire inkomens niet te zeer moet worden beïnvloed door maatregelen in de secundaire sfeer. Daarvoor zijn in beginsel specifieke middelen van economische politiek beschikbaar.

Verder is bevordering van de om- en bijscholing belangrijk, alsmede een betere aansluiting van het beroepsonderwijs aan de wensen van het bedrijfsleven. Ook de stageproblematiek speelt daarbij een rol.

Voorts geldt dat verbetering van de informatie over vacatures, arbeidsvoorwaarden, opleidingen e.d. van groot belang is om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren. Een ander belangrijk punt is dat een grotere variatie in gewenste en aangeboden werktijden een betere aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt mogelijk maakt. Dit alles vereist uiteraard voldoende mobiliteit van werknemers, werklozen en toetreders tot de arbeidsmarkt. Maar de conclusie kan niet worden omgedraaid, door te stellen dat vergroting van de mobiliteit op *zichzelf* tot een verlaging van de werkloosheid leidt.

Voor veel van het bovenstaande geldt, dat het om nastrevenswaardige zaken gaat, die zich echter pas laten realiseren als er voldoende arbeidsplaatsen zijn. Daaraan ontbreekt het echter. Maar zelfs al zou dat

niet het geval zijn dan nog blijft een samenleving als de onze voor de vraag staan of zij eigenlijk wel wil streven naar de grootst mogelijke flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Zoals hiervoor werd aangegeven is flexibiliteit vanuit micro-economisch gezichtspunt soms aantrekkelijker dan vanuit macro-economisch gezichtspunt, omdat er maatschappelijke kosten ontstaan. Flexibilisering van de arbeidsmarkt, en dus veelvuldige aanpassing aan gewijzigde omstandigheden, is voor de maatschappij en uiteindelijk ook voor individuen niet kosteloos. Alles heeft zijn prijs.

Employment and Manpower Policies, Paris.
 OECD (1985), *Economic Outlook* June, pp 30.
 Schaaik, M. van, 1985, 'Starre beloningsverhoudingen, starre werkloosheidsverhoudingen?', *Maandschrift Economie*, blz. 56-69.
 SER (1985), *Advies over het minimumloon*.
 Siddré, W. (1985) 'De dynamiek van de werkloosheid,' in SER, *Economische orde en beleid*, Den Haag, blz. 105-126.

Literatuur:

Bosch, L.H.M., W. Driehuis, P.J. v.d. Noord en F.E.M. Ouddeken, 1985, *Het Werkgelegenheidswonder in de Verenigde Staten: mythe of werkelijkheid?*, OSA voorstudie nr. 4, juni.
 Broeder, G. den, J.A.M. Heyke en J. de Koning (1984), *Frictions between supply and demand on the Netherlands labour market*, rapport 1984/2 NEI, Rotterdam.
 Coe, T. and F. Gagliardi (1985), 'Nominal wage determination in ten OECD countries', *OECD Working Papers* nr. 19.
 CPB (1975), *Centraal Economisch Plan*.
 CPB (1979), *Centraal Economisch Plan*.
 Driehuis, W. (1975), 'Inflation, Wage Bargaining, Wage Policy and Production Structures', *De Economist*, pp 638-679.
 Driehuis, W. (1978), 'Labour market imbalances and structural unemployment' *Kyklos*, vol. 3, pp 638-661.
 Driehuis, W. (1980), 'Enige aspecten van loonontwikkeling en loonbeleid in de jaren zeventig'.
 Driehuis, W. (1985a), *Unemployment in the Netherlands*, Paper prepared for the Conference on the Rise in Unemployment, Sussex, May (wordt in 1986 in *Economica* gepubliceerd).
 Driehuis, W. (1985b), Een Keynesiaanse visie op investeren en *werkgelegenheid*, bijdrage aan bundel t.g.v. 40 jarig bestaan Nationale Investerings Bank, Den Haag.
 Fisher, S. (ed.) (1980), *Rational expectations and economic policy*, NBER/University of Chicago Press.
 Fortuyn, W.S.P. (1983), 'Naar een nieuwe sociale kwestie?' in W.S.P. Fortuyn (red.), *De Nederlandse Verzorgingsstaat*, Deventer, blz. 21 - 42.
 Hartog, J. (1980), *Tussen vraag en aanbod*, Leiden.
 Kuipers, S.K. en J. Muysken (1982), 'The volume and composition of structural unemployment in the Netherlands 1950-1980', Den Haag, blz. 7-10.
 Muysken, J. (1984), 'Structurele en conjuncturele werkloosheid', *Maandschrift Economie*.
 Neubourg, C. de (1985), 'The Origin and Significance of Labour Market Imperfections in the Netherlands: Another Note on the Specification of the UV-curve 1955-1980', *De Economist*, pp 64-77.
 OECD (1978), *A Medium Term Strategy for*

De verscheidenheid van flexibilisering van de arbeidsmarkt

door

Professor dr. W. van Voorden

maart 1985

Inhoudsopgave

| | blz. |
|-----------------------------------------------------------------|------|
| 1. Inleiding | 39 |
| 2. Het begrip flexibilisering | 39 |
| 2.1. Flexibilisering en deregulering | 39 |
| 2.2. Twee appreciatie-accenten van flexibilisering | 39 |
| 2.2.1. Werkgeversgeoriënteerde invulling | |
| 2.2.2. Algemeen maatschappelijke oriëntatie | |
| 2.3. Flexibilisering; subjectieve en objectieve component | 41 |
| 3. Uitwerking van flexibilisering van de arbeidsmarkt | 41 |
| 3.1. Arbeidsduur | 41 |
| 3.2. Marktconformisme in de openbare arbeidsbemiddeling | 43 |
| 3.3. Versoepeling van spelregels bij aanname en ontslag | 44 |
| 3.3.1. Arbeidspools | |
| 3.4. Flexibele relatie tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid | 45 |
| 3.5. Flexibilisering op verschillende niveaus | 47 |
| 4. Effecten en dilemma's | 47 |
| 4.1. Effecten | 48 |
| 4.2. Dilemma's | 48 |
| Noten | 49 |

De verscheidenheid van flexibilisering van de arbeidsmarkt

1 Inleiding

Flexibilisering in haar taxonomische betekenis heeft slechts een zeer beperkte encadrerende en structurerende werking voor een analyse van de arbeidsmarkt. In hoge mate is het een container-begrip waarin vele ladingen kunnen worden ondergebracht. Het is daarom zinvol in eerste instantie flexibilisering als begrip uit te werken. Vanwege de voorsnog vage betekenis is het minder geschikt als integratiekader van een betoog over flexibilisering van de arbeidsmarkt. Daarom heb ik gekozen voor een behandeling van een aantal samenhangende arbeidsmarktonderdelen die successievelijk worden geanalyseerd uit de vraagstelling of er sprake is van toenemende flexibilisering. Gegeven mijn achtergrond en interesse heb ik mij vooral op institutionele aspecten (op de objectieve component van flexibilisering) gericht. Als onderdelen van de arbeidsmarkt komen aan de orde de arbeidsduur, de arbeidsbemiddeling, de regels bij aanname en ontslag, waaronder de arbeidspool als nieuwe loot aan de flexibiliseringsstam. Voorts behandel ik het terrein waar vervlechtingen van sociale zekerheid en arbeidsbestel de verscheidenheid van arbeidsvormen verder hebben vergroot. De uitwerking van flexibilisering op de arbeidsmarkt naar verschillende beleidsniveaus wordt afgerond met de opkomst van de informele arbeidsmarkt waar vragers en aanbieders van arbeid hun preferenties realiseren buiten institutionele en beleidskaders om. Het preadvies wordt tenslotte afgesloten met een behandeling van de gevolgen van toenemende verscheidenheid en versoepeling op de arbeidsmarkt en welke dilemma's – die evenzovele thema's voor nader onderzoek aangeven – flexibilisering oproept.

2 Het begrip flexibilisering

2.1 Flexibilisering en deregulering

De sociaal-economische verhoudingen worden op een nieuwe leest geschoeid. Uitgangspunt van deze herschikking is een krachtig streven naar deregulering en marktconformiteit. In onze traditioneel sterk centrale en juridisch verankerde arbeidsverhoudingen is de rol van de overheid bij de bepaling van de voorwaarden waaronder arbeid wordt ingeschakeld pregnanter dan in de ons omringende landen. Tot voor kort was die rol regulerend en flexibiliteitsbeperkend en dat is nu omgeslagen in deregulerende en flexibiliteits-

vergroten richting. Mijns inziens is dit één van de voornaamste zo niet de voornaamste politiek-ideologische verandering van de laatste tijd. Hoewel flexibilisering in korte tijd een gevleugeld woord is geworden en de tendens naar flexibilisering op een aantal arbeidsmarktdeelgebieden onmiskenbaar, is de inhoud van het begrip nog weinig bepaald en bestaat er weinig algemene en systematische kennis van flexibilisering. Veelal wordt flexibilisering als beoogd gevolg gezien van deregulering (1). Deregulering heeft evenwel enerzijds een ruimere en anderzijds een engere strekking. Ruimer omdat doorgaans onder (de)regulering meer beleidsvelden worden bestudeerd. Zo onderscheidt Van Doorn regulering rond mededinging, rond de factor arbeid en rond welzijnswaarden, waarbij paradoxaal regulering in het eerste beleidsveld juist vrije mededinging moet waarborgen (2).

Deregulering is meer beperkt ten opzichte van flexibilisering omdat het is gereserveerd voor overheidsbeleid. Flexibilisering kan evenwel op meer niveaus betrekking hebben. In abstracto kan flexibilisering de arbeidsmarkt daar beroeren waar institutionele patronen en verhoudingen een volledig vrije interactie tussen vele vragers naar en vele aanbieders van arbeid hebben beknot. Met flexibilisering is de trend naar standaardisering en uniformering tot staan gekomen. Deze omslag is verlopen via kwalificaties met negatieve lading; rechtvaardigheidsregels heten dan 'regeldrift' en vastigheid 'institutionele aderverkalking'. De maatschappelijke appreciatie is bondig door Markesteijn en Melles aangeduid wanneer zij stellen, flexibiliteit is *in*, starheid is *uit* (3).

2.2 Twee appreciatie-accenten van flexibilisering

De invulling van deze appreciatie kan op twee wijzen worden geaccentueerd: algemeen maatschappelijk en werkgeversgeoriënteerd. Ik begin met de werkgeversgeoriënteerde invulling.

2.2.1 Werkgeversgeoriënteerde invulling

In feite betekent de bovengenoemde verandering een omslag van welzijnskapitalisme naar marktkapitalisme (4). Sengenberger, die deze modellen in hun relatie met de arbeidsmarkt uitwerkt wijst op de ideologische grondstroom in het eerstgenoemde model dat de economische verhoudingen zodanig moeten worden gestuurd en beheerst dat de ontwikkeling op sociaal aanvaardbare manier plaatsvindt. Daartoe worden een evenwicht tussen werknemers- en werkgeversbelangen en een actieve deelneming van en samenwerking met de factor arbeid essentieel geacht. Tegen de achtergrond van deze grondstroom komt een beheersstructuur tot ontplooiing met directe (werkgevers-werknemers) en

indirecte (via wetgeving) onderhandelingsrelaties. In deze gedachtengang is er sprake van een grote transactie waarin de werknemers technologische vernieuwingen, rationalisatie van de productie en andere vormen van productieverhoging aanvaarden en daarvoor in ruil de voordelen van toegenomen productiviteit in hogere lonen, kortere arbeidstijd, inkomenszekerheid en bescherming van individuele en sociale arbeidsrisico's verkrijgen. Economische en sociale politiek worden als liggend in elkaars verlengde en elkaar versterkend gezien. De omslag naar het model van 'onbeperkt marktkapitalisme' ligt in de in kracht toenemende visie dat meer onbelemmerde werkgeversvrijheid de voornaamste stimulans is voor economische en (op den duur) sociale ontwikkelingen. Elke interferentie in deze vrijheden leidt tot negatieve of suboptimale uitkomsten. Elke actieve politiek van 'social governance' van de economie door vakbeweging of overheid wordt beschouwd als dysfunctioneel, omdat daarmee de behoorlijke werking van marktkrachten wordt belemmerd en marktefficiëncy vermindert. Voldoende flexibiliteit is nodig om een 'catharsische' (reinigende) oplossing te bereiken. De risico's die met economische veranderingen samenhangen behoren tot de individuele verantwoordelijkheid van de werknemer.

Deze verschuiving verklaart Sengenberger uit de herverdeling van macht tussen werkgevers en werknemers ten gunste van de werkgevers. De verhoogde flexibilisering waarmee werknemers worden geconfronteerd is het gevolg van de omvangrijke werkloosheid en de daarmee samenhangende verlaging van loon- en uitkeringsniveaus. Dit tezamen met deregulering en destandaardisering van wettelijke en contractuele regels bevorderen scheidslijnen binnen de werknemers en verzwakken de tegenacties van de vakbeweging.

Flexibilisering als maatschappelijke trend indiceert dus arbeidsmarktmachtsoverwicht van werkgevers. De vraag of het theoretisch waar is dat door loondifferentiatie in één of andere vorm de allocatie op de arbeidsmarkt verbetert en of arbeidskrachten daardoor harder gaan werken en dat verhoogde arbeidsmobiliteit de arbeidsmarkt beter doet functioneren (5) is niet zozeer aan de orde als wel dat de immer sterk aan werkgeverszijde levende opvatting dat deze relaties bestaan, door hun machtsoverwicht nu meer dan voorheen in maatschappelijke regels tot uitdrukking kan worden gebracht. Onderzoeksresultaten zijn veelal niet eenduidig, maar wijzen vaak op het tegendeel (6). Overigens blijkt uit recent onderzoek dat niet de (vermeende) verbeterde werking van de arbeidsmarkt in eigenlijke zin met flexibilisering wordt beoogd, doch dat de behoefte aan flexibel werken vooral 'uit de omgeving' ontstaat met name t.g.v. fluctuaties in de afzet van goederen en diensten en in de toevoer van grondstoffen en hulpmaterialen (7). Ook het

productieproces zelf kan evenwel tot meer flexibiliteit nopen bijv. door technologische of product-vernieuwingen. Rendementsherstel en/of bezuiniging vormen de 'eigenlijke' achtergrond van de behoefte aan flexibiliteit (8).

Deze invalshoek maakt een theoretische analyse van de relaties tussen lonen en uitkeringen enerzijds en allocatie (participatie en mobiliteit) anderzijds minder zinvol. Redenen daarvoor zijn

1. het gaat hier vooral om normatieve opvattingen die sterk leven bij één marktpartij;
2. de behoefte aan flexibel werken wordt op ondernemingsniveau vooral door externe omstandigheden gedictieerd.

Beide elementen samennemend voert dit voor de werkgeversgeoriënteerde invulling tot de conclusie dat werkgevers in de huidige machtsconstellatie de alom en altijd aanwezige wisselvalligheden van de markt meer dan voorheen aan de arbeidsaanbodzijde kunnen doorgeven. Flexibilisering wordt dus vooral ingegeven door risico-afwenteling en beoogt minder een betere werking van de arbeidsmarkt. Flexibiliteit door veranderingen van het productieproces zelf (technologische vernieuwingen) komt hierbij minder sterk naar voren.

2.2.2 Algemeen maatschappelijke oriëntatie

Zoekend naar een omschrijving kan flexibilisering worden beschouwd als een proces waarin maatschappelijke verhoudingen en regels meer afhankelijk worden gemaakt van sociaal-economische omstandigheden.

In meer of mindere mate zijn bij flexibilisering steeds aan de orde een beweging

- van vastheid naar variabiliteit
- van uniformiteit naar pluriformiteit
- van detaillering naar globalisering
- van logheid naar slagvaardigheid.

Flexibilisering kan zowel betrekking hebben op houdingen als op maatschappelijke structuren en regels. De subjectieve (houdings) component uit zich in de bereidheid te denken in meer (arbeids)alternatieven (t.a.v. mobiliteit, passende arbeid, scholing, loonaanpassing e.d.) dan voorheen. De objectieve component neemt verschillende vormen aan

- afschaffen van regels met het oogmerk niet-markt-conforme beheersing terug te dringen. Hier ligt een raakvlak met deregulering. Zo stelt de commissie Geelhoed het ingrijpen van de overheid zoveel mogelijk te beperken tot een ordening van randvoorwaarden waaronder de maatschappelijke besluitvorming tot stand komt en daar waar een min of meer actieve sturing of correctie nodig wordt geacht, die zo globaal en indirect mogelijk te houden (9).

- decentralisatie van regelvormende processen naar de niveaus waarop de regels ook van toepassing

zijn. Oogmerk is de regelvorming meer horizontaal door de marktpartijen te laten geschieden dan verticaal door de overheid. In de overheveling van taken naar de particuliere sector, veelal het bedrijfsleven, ligt een raakvlak met privatisering (10).

- behoud van regels doch op andere grondslag. Flexibilisering houdt dan in dat regels minder worden gebaseerd op rechtvaardigheids- en welvaarts- of welzijnsspreidende overwegingen, doch meer voortspruiten uit overwegingen van doelmatigheid en economische slagvaardigheid.

De nadruk die flexibilisering als maatschappelijke waarde aan het eind van de jaren zeventig heeft gekregen vloeit uit minstens drie oorzaken voort. Ten eerste is er groeiende twijfel over de stuurbaarheid van de samenleving/arbeidsmarkt. Intensieve overheidsregelgeving, zo wordt steeds duidelijker, levert geen navenante beheersing noch (vanwege naïj en latente effecten) altijd gewenste uitkomsten op. Niet langer gaan detaillering en beheerbaarheid samen maar detaillering en slechte beheersbaarheid. Ten tweede is er een manifeste behoefte bij de maatschappelijke organisaties de strakke bemoeienis van de overheid met het sociaal-economisch leven terug te dringen. De behoefte meer zelf te regelen komt bij de werkgevers voort uit aversie tegen het sterk op verdelings- en rechtvaardigheidsprincipes in plaats van op doelmatigheid gebaseerde overheidsbeleid in de jaren zeventig en uit het arbeidsmarkt-overwicht ten opzichte van de werknemersorganisaties. Bij de werknemersorganisaties wordt het zelf doen gevoed door de wens naar bedrijfstak variërende oplossingen na te streven en door de overtuiging dat op deze wijze de werkloosheid als voornaamste arbeidsmarktprobleem het best kan worden bestreden.

Ten derde is er de economische noodzaak bij ondernemingen om de bedrijfsvoering in al haar facetten (dus ook het arbeidsmarkt/personeelsvoorzieningsfacet) meer te richten op schaarser wordende marktkansen. Daarnaast hebben groepen werknemers in de ruime arbeidsmarkt de behoefte om hun kansen op behoud of verwerving van werk te vergroten door verandering te brengen in tot op heden vaste gedragswijzen.

2.3 Flexibilisering; subjectieve en objectieve component

Nu kort is ingegaan op wat flexibilisering is en waar het vandaan komt, rijst de vraag hoe flexibilisering de arbeidsmarkt beïnvloedt. Deze vraag laat zich op verschillende niveaus uitwerken. Flexibilisering op de arbeidsmarkt als markt waar individuele vragers en individuele aanbieders van arbeid elkaar ontmoeten, komt tot uitdrukking in de subjectieve bereidheid een groter scala van mogelijkheden bij bezetting van een arbeidsplaats in aanmerking te nemen (subjectieve component). In concreto gaat het hier bijvoorbeeld

om bereidheid tot (grotere) mobiliteit, tot baan-aanvaarding voorbij passende arbeid, tot (meer) om- en bijscholing, tot loonaanpassing bij de werknemer en bereidheid tot verlaging van functie-eisen, tot verbreding van recruiteringsgebieden en tot loon-aanpassing bij de werkgever. De verdwijning van de enorme discrepantie tussen (geregistreerde) openstaande vraag en werkloosheid na het topjaar 1979 is een illustratie van door werknemers gewijzigde voorkeuren in het licht van de verslechterende arbeidsmarkt (11). Matiging van uitgesproken voor- en afkeuren bij werkgevers en/of werknemers vergroten flexibiliteit.

Een niveau hoger, op institutioneel niveau, wordt de arbeidsmarkt gezien als geheel van instituties, processen en ruilvoorwaarden dat de relaties tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid bepaalt. Flexibilisering op dit niveau (de objectieve component) heeft veel meer betrekking op de regels die de maatschappelijke organisaties (bijv. bij CAO) en de overheid stellen voor het verrichten van arbeid. Flexibilisering staat hier voor een beleidsprogramma dat sterker dan voorheen (moet) berust(en) op een economische visie op arbeidsverhoudingen. Daarnaast is er dan nog de informele sector, waar flexibilisering bij afwijzing en ontgaan van institutionele regels het meest maximaal kan worden ontplooid. Vanzelfsprekend zijn deze niveaus met elkaar verbonden. Zo is de informele sector mede en vooral ontstaan als reactie op de (over)reglementering op de reguliere markt. De voorkeuren van individuele werkgevers en werknemers worden medebepaald door de institutionele regels. Analytisch is het evenwel zinvol de niveaus gescheiden te behandelen.

In bovengenoemde vormen is flexibilisering rechtstreeks op de werking van de arbeidsmarkt betrokken. Deze elementen vormen ook de kern van mijn bijdrage.

3 Uitwerking van flexibilisering op de arbeidsmarkt

3.1 Arbeidsduur

Verkorting van de arbeidsduur als zodanig vormt geen aspect van flexibilisering. Daarvan is slechts sprake bij een vergrote verscheidenheid in uren waarin in een normaal dienstverband kan worden gewerkt. Het doorvoeren van algemene arbeidstijd-verkorting is dan ook geen indicatie voor toenemende flexibiliteit, maar van standaardisering van de arbeidstijd op een lager niveau.

Van flexibilisering van de arbeidsduur is sprake indien de keuze-alternatieven toenemen. Vanuit de vraag- of aanbodzijde ligt dit verschillend. Het streven bijv.

naar een 32-urige werkweek voor jongeren vergroot wel de flexibiliteit in de vraag naar arbeid, doch is vanuit de aanbodzijde star, omdat de vrijheidsgraden voor het individu niet toenemen.

Hoe dan ook is de traditioneel vaste arbeid vloeiender geworden door invoering van deeltijdarbeid, arbeidstijdverkorting in verschillende vormen en door vergroting van de mogelijkheden tot vervroegde uittreding en verlengde WWV-regeling. Deeltijdarbeid is de laatste jaren sterk in zwang gekomen; iets minder dan 22% van het totaal aantal banen in de nijverheid en dienstensector werd in 1983 reeds in deeltijd verricht (12). Over arbeidstijdverkorting in één of andere vorm waren medio 1983 in 64% van de collectieve arbeidsovereenkomsten regelingen opgenomen. De mogelijkheden voor en de deelneming aan vervroegde uittreding hebben zich stormachtig ontwikkeld. In 1983 waren VUT-regelingen in collectieve arbeidsovereenkomsten opgenomen voor 1,7 miljoen werknemers en benut door een kleine 50.000 werknemers (13). In de tijd gezien is er een bepaalde ontwikkeling te onderkennen. De eerste aandacht is in de jaren zeventig uitgegaan naar deeltijdarbeid, die de gestandaardiseerde, gebruikelijke arbeidstijd onverlet liet. De arbeidsorganisatie kon zo (grotendeels) onveranderd blijven, bij een in arbeidsuren diversificerend arbeidsaanbod. Vervolgens is – met name gericht op het terugdringen van de werkloosheid – algemene arbeidstijdverkorting, werkend over de gehele linie aan de orde gesteld, die gaandeweg is uitgelopen op flexibele arbeidstijdverkorting door werkduur en -tijd aan te passen aan de productiebehoefte. Albeda heeft erop gewezen dat dit niet louter een werkgeversbelang is omdat voor de werknemers daardoor 'tijdssoevereiniteit' mogelijk wordt. Gedifferentieerde vormen van arbeidstijdverkorting maken het voor werknemers mogelijk hun leven op andere wijze te structureren rond patronen van vrijetijdsbesteding dan een gestandaardiseerde arbeidstijd = bedrijfstijd vereist (14).

De aandrang op het vloeiender maken van arbeid is er dan ook van verschillende kanten op grond van verschillende motieven.

De overheid beschouwt arbeidstijdverkorting als een vorm van herverdeling gericht op het terugdringen van werkloosheid; soms meer specifiek gemotiveerd om de opnemings van jongeren in het arbeidsproces te vergroten en/of om de deelneming van gehuwde vrouwen aan het arbeidsproces te bevorderen. Afgezien van algemene zorg voor de ruime arbeidsmarkt kunnen van werkgeverszijde als motieven worden genoemd voor arbeidstijdverkorting de mogelijkheid van stille sanering (vermindering van overcapaciteit), het omzetten van een deel van de loonkosten van een vaste in een variabele kostenpost en het tegengaan van vergrijzing van het personeelsbestand. Het laatste motief biedt in feite een dubbel voordeel; jongeren worden tegen een lagere beloning

ingeschakeld dan ouderen en in flexibele verbanden. Van werknemerszijde is er in beginsel geen enthousiasme om in flexibele arbeidsvormen te werken, behoudens uitzonderingen als jongeren die zich in het arbeidsproces (willen) oriënteren en (gehuwde) vrouwen met een voorkeur voor part-time werk. Werkloze werkzoekenden en nieuwkomers zijn evenwel door de grote marktdruk gedwongen om in flexibele werkverbanden te stappen. Voorts is er op gewezen dat de bereidheid tot arbeidstijdverkorting groeiende is, minder uit solidariteit als wel uit vrees dat men anders zelf (of de eigen kinderen) eerder door werkloosheid wordt getroffen.

De vakbeweging is na aarzeling, gegeven de met arbeidstijdverkorting verbonden inkomensdaling, tot een positieve bejegening gekomen vanwege de betekenis voor de werkloosheidsbestrijding en emancipatie. Zelfs ondernemingsgewijze uitwerkingen van arbeidstijdverkorting worden in 1985 nagestreefd, ondanks het feit dat de macht van de vakbeweging daar gering is en een beheersbare ontwikkeling bemoeilijkt.

Uit het onderzoek van de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden komt een zeer divers beeld naar voren met betrekking tot de vorm en de omvang van arbeidsduurverkorting (15). Zo wordt vermeld dat van de onderzochte bedrijfstak-CAO's de afgesproken arbeidsduurverkorting voor 1983 varieert van 0,68% tot 2,7% en voor 1984 van 0,68% tot 5%. In 4 van de 92 onderzochte CAO's zijn reeds afspraken gemaakt tot een arbeidsduurverkorting van 10% in 1986 of 1987. De decentrale en gedifferentieerde verwerking van arbeidstijdverkorting die uit deze gegevens naar voren komt houdt een statusverhoging in van het instituut CAO. In de jaren zestig en zeventig is de betekenis van de CAO verminderd door het beperken van bij CAO te regelen zaken. Invoering van de automatische prijscompensatie heeft de onderhandelbare marge verkleind, terwijl in de jaren zeventig voorts de overheid een aantal malen in de loonvorming heeft ingegrepen. Meer druk van 'boven' en minder onderwerpen deden de betekenis van de bedrijfstaks- of ondernemings-CAO afnemen. Sedert een aantal jaren is dit reductieproces omgebogen en is er een toeneming te bespeuren in aantal en in belang van bij CAO geregelde onderwerpen. In de loop van de jaren zeventig is in een toenemend aantal CAO's aandacht besteed aan afspraken over werkgelegenheid, variërend van arbeidsplaatsenovereenkomsten tot afvloeiingsregelingen. Voorts is het automatische van de automatische prijscompensatie gaandeweg vervallen en worden de verschillende aanwendingsmogelijkheden van de compensatieruimte voor werkgelegenheid (door arbeidstijdverkorting) besproken. Deze ontwikkeling heeft de onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten verbreed; het werkgelegenheidsvraagstuk is er in vele facetten bijgekomen (benutting uitzendkrachten, scholing, opnemings van

jongeren, VUT-regelingen) en het loonvraagstuk is breder aan de orde gesteld. De invoering van gedifferentieerde vormen van arbeidsduur en de formulering van de voorwaarden (van herbezetting) waaronder dat is toegelaten in CAO's versterken deze tendens.

M.a.w. flexibilisering van de arbeidsduur vergroot de differentiatie en versterkt daarmee de ook door andere ontwikkelingen optredende statusverhoging van bedrijfstaks- en ondernemings-CAO's.

3.2 Marktconformisme in de openbare arbeidsbemiddeling

De functie en organisatorische verankering van de openbare arbeidsbemiddeling en daarmee van het arbeidsbureau zijn sterk in beweging. De richting van de beweging is er één, weg van de sociaal-politieke opdracht om in het kader van rechtvaardigheids-overwegingen een bijdrage te leveren aan de inschakeling van zwakke groepen (gehandicapten, vrouwen, jongeren, ouderen) in het arbeidsproces en meer en meer gevoed door overwegingen van doelmatigheid. Flexibele dienstverlening staat voorop; de marktconforme benadering – in de huidige kopersmarkt vooral samenvallend met werkgeverswensen – wint het veruit van marktsturing met sociaal-politieke oogmerken. De selectie van te verwijzen werkzoekenden geschiedt zodanig dat de vereisten van de werkgevers zo dicht mogelijk worden benaderd.

Sinds 1983 is het accent van de dienstverlening van het GAB expliciet verlegd van de verdelende taak naar de allocatiebevorderende taak. De aanbod-oriëntatie is vervangen door een oriëntatie op de vraag, waarbij de dienstverlening aan de werkgevers is geïntensiveerd en vergroting van het marktaandeel van het arbeidsbureau in de mobiliteitsstromen wordt nagestreefd. Meer dan in het verleden is bemiddeling gericht op een snelle en effectieve vervulling van vacatures waarbij alleen die werkzoekenden worden geselecteerd en verwezen die voldoen aan de gestelde eisen (16). Afgemeten aan de toeneming van bij het arbeidsbureau gemelde vacatures (in één jaar een stijging van 40%) is deze benadering effectief. Tegen de achtergrond van de vraaggerichte bemiddeling is het aanbodbestand onderverdeeld in de direct bemiddelbaren, de aandachtsgroep, het wachtbestand en de niet-bemiddelbaren. De bemoeienis van het arbeidsbureau in de vorm van bemiddeling en aanbodversterkende scholing concentreert zich op de eerste twee categorieën. Afgemeten aan een zo rechtvaardig mogelijke verdeling van bemiddelings- en scholings-inspanningen is deze benadering minder effectief. Niet langer wordt geprobeerd – aldus Wagt – om op basis van de individuele situatie van elke werkzoekende afzonderlijk hem of haar intensief te begeleiden bij herintredingsbevorderende activiteiten (17). Omdat toch niet alle werklozen kunnen worden

bemiddeld, worden slechts de beste kanshebbers verwezen. De tendens naar grotere marktgerichtheid in het optreden van arbeidsbureaus is in organisatorische zin doorgetrokken in een rapport van Van der Hart en Morenc. Dit rapport vormt het laatste verslag van een onderzoek naar de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt dat vooral is gericht op het gedrag van de bemiddelende instantie als partner op de arbeidsmarkt (18). De onderzoekers propageren het toepassen van de beginselen van marketing op het functioneren van het arbeidsbureau. Zo bepleiten zij een bewuste hantering van een marketing mix (dienstenassortiment, gesegmenteerde marktbenadering, prijs, distributie en promotie van dienstverlening). Van der Hart en Morenc stellen een organisatorische splitsing voor in enerzijds een dienstverlenend bedrijf – nader gescheiden in een bemiddelingsactiviteit en in een adviserende activiteit – en anderzijds een uitvoerende organisatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Drie afzonderlijke organisaties zouden resulteren waarbij alleen de laatstgenoemde een dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou blijven en typisch ambtelijke taken zou uitvoeren als de registratie van en de controle op uitkerings-trekkers, de behandeling van ontslagzaken en het uitvoering geven aan wettelijke regelingen. Beide andere organisaties zouden de stichtingsvorm moeten aannemen waarin naast de overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties in het bestuur zouden moeten aanschuiven. De ene stichting dient, uitsluitend op bemiddeling en/of uitzending gericht, voor de werkzoekenden aan wie met redelijke zekerheid hetzij op vaste basis, hetzij op tijdelijke basis een arbeidsplaats kan worden geboden en voor de werkbiedenden wier vacatures met redelijke zekerheid kunnen worden vervuld. De tweede stichting zou zich bezig dienen te houden met advisering ten behoeve van arbeidsmarktpartijen en de overheid. Kansarme werkzoekenden kunnen hier terecht voor beroepskeuze-advies, scholing e.d., werkgevers voor adviezen over arbeidsplaats-ontwikkeling en -vulling en de overheid voor adviezen over arbeidsmarktbeleid op macro-niveau. Ook hier dient een financiële tegenprestatie voor de hulpverlening te worden gevraagd (19). De flexibilisering van de openbare arbeidsbemiddeling komt ook tot uitdrukking door deelneming van de overheid aan Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening Start, die qua aard van de dienstverlening nauwelijks verschillen kent met de particuliere uitzendbureaus. Jarenlang heeft de overheid zich afzijdig gehouden van bemiddeling voor tijdelijke arbeid. Sinds 1977 opereert Start in nauwe samenwerking met het GAB op de markt voor tijdelijke arbeid en hanteert – met succes – de uitzendformule voor bepaalde groepen. Het aantal plaatsingen is opgelopen van 24.000 in 1982 naar 46.000 in 1983. Onmiskenbaar spreekt hieruit een

kentering in het arbeidsmarktbeleid. Nog in 1981 werd een – inmiddels weer afgezwakte – beperking ingevoerd van de uitzendtermijn tot drie maanden en werd een verbod uitgevaardigd voor permanente en repeterende inlening. De markt is echter sterker dan het beleid gebleken. Uit onderzoek naar de achtergronden van uitzendarbeid komt naar voren dat door het inzakken van de vraag naar arbeid de economische behoefte aan flexibele arbeid bij ondernemers door de overheid niet langer kan worden genegeerd (20). De vraag of vaste arbeidsplaatsen door tijdelijk personeel worden bezet en of dat maatschappelijk is geoorloofd, is op de achtergrond gedrongen. De ontwikkeling is in een drietal punten samen te vatten. Ten eerste treedt het arbeidsbureau meer en meer op als een slagvaardig in de lokale markt opererende makelaar in plaats van als sociaal politiek verlengstuk van de overheid. Ten tweede is het rigide onderscheid tussen vaste en tijdelijke arbeid verdwenen. Enerzijds door een herwaardering van het verschijnsel tijdelijke arbeid, anderzijds door de opkomst van tal van flexibele arbeidsvormen die de 'ruimte' tussen vast en tijdelijk opvullen. In het rapport 'Achtergronden van uitzendarbeid' wordt erop gewezen dat strenge regulering van uitzendarbeid niet zal leiden tot een grotere permanente bezetting van arbeidsplaatsen doch dat er een uitwijk zal optreden naar andere, losse arbeidsverhoudingen zoals free-lancers, thuiswerkers, oproepkrachten, uurloners, arbeidscontractanten, vakantiewerkers en stagiaires. Ten derde wordt de verantwoordelijkheid voor de arbeidsbemiddeling meer en meer gedragen door de overheid tezamen met werkgevers- en werknemersorganisaties. In het kader van een adviesaanvraag over een nieuwe wet op de arbeidsvoorziening is door de Raad voor de Arbeidsmarkt een in deze richting vergaand inrichtingsmodel ontwikkeld (21), dat als grondslag voor een nieuwe wettelijke regeling brede instemming geniet.

3.3 Versoepeling van spelregels bij aanname en ontslag

De vormen waarin arbeid wordt ingeschakeld nemen in verscheidenheid toe. Tussen de arbeids-overeenkomst voor onbepaalde tijd en uitzendarbeid is een reeks van vormen van inschakeling gegroeid, die het (werkgevers) mogelijk maken 'arbeid op maat' te verkrijgen. Juridische variatie is ontstaan door het veelvuldiger afsluiten van arbeids-overeenkomsten voor bepaalde tijd, op basis van wisselende werktijden, op deeltijdcontract of op afroep. Los van deze juridische kaleidoscoop is een soepele inschakeling van arbeid in toenemende mate mogelijk door het gebruiken van intercollegiale uitlening, free-lancers en thuiswerkers. Een speciale vorm van flexibel inzetbare arbeid vormt de arbeidspool, waarop ik terugkom. Deze ontwikkeling naar

arbeid op maat kan worden verklaard uit twee factoren. Ten eerste manifesteren de slechte economische omstandigheden zich aan de ondernemer als wisselvalligheden van de markt die de behoefte oproepen ook een deel van de arbeidskosten variabel te houden. Ten tweede worden losse vormen van arbeid gezocht om het rigide ontslagrecht tegen te gaan. Juridische starheid bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst veroorzaakt dan flexibiliteit bij aanname.

In het eerste geval zal grotere economische zekerheid kunnen resulteren in afnemende flexibele inzet van personeel, in het tweede geval zal – als ware het communicerende vaten – versoepeling van ontslagmogelijkheden de ontwikkeling naar meer vaste arbeidsrelaties kunnen bevorderen.

De weerstand tegen het als te knellend ervaren ontslagrecht is onmiskenbaar. Deze richt zich enerzijds op de duur van de opzegtermijnen en anderzijds op de preventieve toetsing (toestemming) van de directeur van het arbeidsbureau. De bestaande regels zijn met name ontstaan als reactie op de in economisch slechte tijden aan het licht tredende gebrekkige bescherming van werknemers (22). De na-oorlogse ontwikkeling is er één van toenemende rechtsbescherming van werknemers: invoering van de preventieve toetsing van ontslagen in het BBA 1945, verbetering van opzegtermijnen in 1953 in het B.W. gevolgd door grotere ontslagbescherming van oudere werknemers in 1968 door de opzegtermijn van werknemers van 45 jaar of ouder leeftijdsafhankelijk te maken. Voorts is in 1976 de positie van de vrouw versterkt door verbod op opzegging wegens huwelijk, zwangerschap en bevalling en is de wet melding collectief ontslag ingevoerd. In de huidige periode van omvangrijke werkloosheid zonder veel perspectief op verbetering zou het in de lijn van de ontwikkeling liggen het ontslagrecht (verder) aan te scherpen (23). De nagestreefde versoepeling van het ontslagrecht (24) betekent evenwel een verzwakking van de rechtsbescherming van werknemers in een tijd dat die bescherming het hardst nodig is. Verworvenheden worden afgebouwd op een moment dat ze meer dan ooit nodig zijn.

De verklaring dat werkgevers bij aanname van personeel terughoudend zijn vanwege het rigide ontslagrecht kan volgens Fase slechts aanleiding zijn om te zoeken naar aangepaste contractsvormen voor nieuwkomers in het arbeidsproces, doch kan nooit een rechtvaardiging bieden om voor alle 'zittende' werknemers de ontslagbescherming te versoepelen. Feitelijk lijkt de discussie niet uit te monden in het opheffen van preventieve toetsing, maar wel in een verkorting van de termijnen die met ontslag zijn gemoeid (25). Wie de verschillende bijdragen op dit aspect analyseert komt tot de conclusie dat de maatschappelijke opvattingen convergeren over beperking van de duur van de GAB-ontslagtoets tot één maand (en in uitzonderingsgevallen tot twee

maanden). Het gaat hier meer om structurele versoepeling van ingesloten verstarring dan om een wijziging die – ook in de toekomst – zal fluctueren met de economische omstandigheden. De slechte economische situatie en het werkgeversoverwicht op de arbeidsmarkt zijn voorwaarde geweest om een structurele verandering aan te brengen. Met betrekking tot de rol van de directeur GAB bij ontslagzaken rijst de vraag of het uit een oogpunt van bemiddeling niet onjuist is de directeur een toetsingsbevoegdheid te geven bij ontslagzaken. Beter kan hiervoor de kantonrechter of eventueel een gespecialiseerde 'arbeidsrechter' worden ingeschakeld. In feite verricht de directeur immers een rechterlijke taak bij het verlenen van toestemming tot ontslag. Nog steeds is de vraag van Bokma actueel of 'hier niet aan een niet rechterlijke, nl. een bestuursinstantie een bevoegdheid wordt toegekend, die niet de hare is, ja, die zelfs uitdrukkelijk is voorbehouden aan de rechterlijke macht' (26). De directeur zit op de stoel van de rechter maar mist een aantal bevoegdheden die hem vooral bij ingewikkelde zaken, belemmeren in zijn oordeelsvorming. Verklaringen tegenover de directeur kunnen niet onder ede worden afgelegd, aan getuigen kan geen verschijningsplicht worden opgelegd. De directeur moet beslissen over elke aanvraag, hoewel hij zich soms niet kan verdiepen in de schuldvraag. In die gevallen beschikt de directeur op de aanvraag, terwijl materieel de zaak onopgelost blijft. Bovendien ontbreekt de mogelijkheid om tegen de beschikking van de directeur in beroep te gaan.

3.3.1 Arbeidspools

De arbeidspool als flexibele vorm van arbeidsinzet, bekend bij de havenarbeid, trekt de laatste tijd sterk de aandacht in andere sectoren. In feite vormt een arbeidspool een gestandaardiseerde en geformaliseerde vorm van collegiale uitlening. Een aantal ondernemingen in een bepaalde sector neemt dan deel in een arbeidspool die werknemers in dienst heeft die aan de deelnemende bedrijven naar behoefte worden uitgeleend. De deelnemende bedrijven zijn zo verzekerd van vakbekwaam ter beschikking staand personeel bij pieken in het werkaanbod, terwijl de betrokken werknemers (veelal) een normale rechtspositie hebben ten opzichte van de pool. Voorwaarde voor een adequaat gebruik van de arbeidspool is dat het werkaanbod van de deelnemende bedrijven a-synchroon fluctueert. Voorts dienen de tarieven voor inschakeling van de poolwerknemers zodanig te zijn dat enerzijds daaruit de improductieve uren kunnen worden betaald en anderzijds de deelnemende bedrijven participatie in de pool nuttig blijven achten. Een en ander houdt in dat de omvang van de pool zorgvuldig moet zijn afgestemd op de gemiddelde behoefte aan additionele arbeidskrachten. In de haven wordt deze kostenafweging vergemakkelijkt door een bijdrage in

de improductiviteitskosten uit het Algemene Werkloosheidsfonds (27).

De aandacht voor de arbeidspool in andere sectoren is ten dele terug te voeren op interesse in afwenteling van leegloopkosten op de sociale verzekering (beroepsgoederenvervoer, bouw) en ten dele op opvang van overtollige werknemers van inkrimpende bedrijven c.q. sectoren in een constructie die gedwongen ontslag (althans tijdelijk) voorkomt (Stichting Wervenspool Waterweg- en Drechtstedengebied).

Steeds meer wint de gedachte veld dat naast een vast dienstverband bij een onderneming een geïnstitutionaliseerde concentratie van werknemers die de bedrijfstak (althans de deelnemende bedrijven) ter beschikking staan, moet worden gestimuleerd (28). Ondernemingsbinding wordt voor een deel van de werknemers vervangen door bedrijfstakbinding, die scholingsinspanningen gericht op het poolbestand mogelijk maken. Werkgevers zijn op deze wijze verzekerd van geschoolde arbeidskrachten, ook bij pieken in het werkaanbod, en werknemers kunnen hun beroepsvaardigheden op peil houden zonder de noodzaak van een dienstverband met één onderneming. In vergelijking met de positie van werkloosheid geeft opnemings in de arbeidspool meer kans op een vaste arbeidsplaats in een onderneming. Op dit moment is er een ontwikkeling naar een gestandaardiseerde arbeidspool waarin opleiding en arbeidsinzet worden gecombineerd (29). Uit een oogpunt van flexibilisering neemt de verscheidenheid aan vormen met de poolconstructie toe. Vanuit de individuele werknemer gezien schuift de arbeidspool als vorm van bedrijfstakbinding immers tussen de ondernemingsbinding enerzijds en uitzendarbeid en in laatste instantie werkloosheid anderzijds.

3.4 Flexibele relatie tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid

De introductie van losse arbeidsverhoudingen heeft gevolgen voor de verhouding tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Enerzijds worden meer dan bij vaste dienstverbanden bij losse, tijdelijke arbeidsrelaties de kosten van improductiviteit en leegloop afgewenteld op de sociale zekerheid. Afhankelijk van de financieringswijze van de sociale zekerheid houdt dit in een afwenteling van ondernemersrisico op werknemers (W.W.) of op de gemeenschap (W.W.V., R.W.W.). Anderzijds kunnen de lasten van de sociale zekerheid kleiner zijn indien arbeidskrachten in het arbeidsproces worden ingeschakeld die bij afwezigheid van losse arbeidsvormen (en langere arbeidsduur) geheel zouden zijn aangewezen op een uitkering. Terzijde kan worden opgemerkt dat gegeven de achter elkaar geschakelde en verschillend gefinancierde werkloosheidsregelingen de invoering van losse arbeidsvormen als onderbreking van de werkloosheidsperiode (indien aan de referte-eis wordt voldaan) een verschuiving teweeg brengt ten laste

van de W.W.

Over de mate waarin het ene of het andere effect overheerst zijn geen gegevens bekend. Afgezien van de interactie tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid als twee onderscheiden systemen is de laatste jaren een grensgebied geschapen waarin met behoud of behulp van uitkeringen wordt gewerkt. De mogelijkheden om met behoud van uitkering te werken zijn sterk toegenomen. Geschat wordt dat \pm 100.000 mensen per dag op deze basis zijn ingeschakeld in het arbeidsproces. Gegeven het feit dat het hier vrijwel steeds gaat om inschakeling voor een bepaalde periode (doorgaans maximaal één jaar) gaat het hier ook om een flexibele vorm van arbeid. De ontwikkeling in de richting van werken met behoud van uitkering is de resultante van vergaande gemeentelijke initiatieven, afwijzing van werkgevers- en werknemerszijde en wijkende regulering van de centrale overheid.

In de verwarring over wat werklozen wel of niet kan worden toegestaan is op basis van gemeentelijke initiatieven een breed scala aan mogelijkheden ontwikkeld (30). Vooral sociale overwegingen om (jongere) werklozen de gelegenheid te bieden zinvolle activiteiten te ontplooiën en hun uit een (pseudo) arbeidspositie een betere uitgangspositie te bieden bij sollicitaties naar reguliere arbeidsplaatsen, zijn de grondslag van het beleid geweest. De reactie van de centrale overheid is er één geweest van wijkende regulering. Teneinde lijn te brengen in de grote verscheidenheid zijn in 1982 de voorwaarden voor werken met behoud van uitkering verruimd door versoepeling van de zogenaamde pro-deo richtlijnen, nader bijgesteld in 1983. Tegenstand van de gemeenten tegen de gestelde grenzen heeft de centrale overheid genoopt de regels voor werken met behoud van uitkering bij wet te regelen. Cruciaal element hierin is de regionaal in plaats van lokaal te voeren toetsingsprocedure waarin een veto-recht is geregeld voor de participanten in de toetsingscommissies. Gegeven de vertegenwoordiging van werkgevers- en werknemers-organisaties in deze commissies alsmede hun afwijzende houding ten opzichte van werken met behoud van uitkering bevorderen de nieuwe regels een beperking van het verschijnsel.

De vakbeweging wijst werken met behoud van uitkering af op basis van macro- en micro-overwegingen (31). Op macro-niveau wordt het werkgelegenheidsbeleid ondermijnd, worden het loonniveau en de overige arbeidsvoorwaarden van reguliere werknemers bedreigd, is er kans op verdringing van reguliere arbeidsplaatsen, loopt het stelsel van sociale zekerheid gevaar en is er de dreiging van twee klassen werknemers in de maatschappij, die hetzelfde werk doen maar tegen zeer ongelijke arbeidsvoorwaarden. Voor de werknemer zelf — het micro-niveau — heeft werken met behoud van uitkering onder meer nadelen vanwege de ontbrekende rechtspositie en omdat

men buiten de sociale verzekeringen valt. Het gevaar van verdringing van reguliere werknemers met een normale arbeidsovereenkomst door goedkopere werklozen is groot, waardoor wel de financiële problematiek van de gemeente maar niet de werkloosheid wordt verlicht (32). Ook bij werkgevers overwegen de nadelige kanten met name omdat plaatselijke ondernemers concurrentie ondervinden door werklozenprojecten. Gegeven het verschil in arbeidskosten leidt werken met behoud van uitkering tot concurrentievervalsing en dus tot verdringing op de arbeidsmarkt. Steeds meer wint de overtuiging veld dat door het aanwenden van uitkeringsgelden geen nieuwe, extra arbeidsplaatsen worden geschapen. Het gebruik van uitkeringen om werklozen aan arbeid te helpen beïnvloedt altijd de arbeidsmarkt. Hoewel moeilijk meetbaar is het gevaar van aantasting van bestaande en toekomstige arbeidsplaatsen door concurrentie- of budgetvervalsing aanwezig.

In de beoordeling van werken met behoud van uitkering botsen eigenlijk twee visies op elkaar: een centraal sociaal-economische waarin de sociaal-economische nadelen voor rechtspositie en arbeidsmarkt overheersen en een lokaal-sociaal georiënteerde waarin niet zozeer de werkgelegenheid als wel de individuele sociale problematiek tot uitgangspunt wordt genomen. Voor werklozen moet — in deze gedachtengang — de overbrugging tussen nu en een eventueel later moment van reguliere intrede in het arbeidsproces niet louter worden gezien als een uitkeringsperiode doch ook als een tijd waarin betrokkenen de moed niet verliezen, hun motivatie handhaven, werkervaring opdoen en zich in een arbeidssituatie kunnen ontplooiën (33).

De centrale sociaal-economische oriëntatie krijgt na enige jaren van wildgroei de overhand en brengt enige lijn in de op dit punt gegroeide verscheidenheid. Steeds duidelijker wordt het dat werken met behoud van uitkering een sociale noodgreep is die sociaal-economisch op termijn ongewenste gevolgen heeft. In dit verband is meer te verwachten van een andere mogelijkheid in het grensgebied tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Het betreft hier het zogenaamde terugploegen van uitkeringen, met name in de bouw, waarin afgeronde additionele werkgelegenheidsprojecten worden gefinancierd uit W.W.V.- en R.W.W.-gelden. De centrale overheid stelt de eis dat deze projecten worden uitgevoerd met de inzet van zeventig procent langdurig werklozen. Ten opzichte van werken met behoud van uitkering heeft terugploegen minder nadelen. De werknemers hebben een normale arbeidsovereenkomst met de werkgever, er zijn dus geen twee soorten werknemers voor hetzelfde werk en ten opzichte van kleinschalige gemeentelijke initiatieven gaat het doorgaans om grootschaliger projecten. De gevaren van concurrentievervalsing en verdringing van reguliere werknemers (een werkgever vernieuwt niet de

tijdelijke contracten met huidige bouwvakkers en neemt voormalige werklozen aan om een opdracht binnen te halen (34)) zijn hier evenwel op zijn minst even groot. Ook de voorwaarde van additionaliteit is lastig te bewaken. Eenmalige, onverwacht geëntameerde of in de tijd naar voren gehaalde projecten voldoen het best aan deze voorwaarde. Met het verschijnsel terugploegen van uitkeringsgelden is de verscheidenheid van arbeidsvormen toegenomen, die door sommigen als een begaanbare weg naar creatie van enkele tienduizenden arbeidsjaren werk (35) en door anderen als een doos van Pandora en een truc wordt beschouwd om de pijn van een krappe budgettaire situatie te verzachten (36).

Duidelijk is evenwel dat indien er al positieve effecten van uitgaan deze vorm van flexibilisering van de arbeidsmarkt zonder stringente regulering averechtse effecten teweegbrengt.

3.5 Flexibilisering op verschillende niveaus

Vertrekkend vanuit verschillende beleidsniveaus is het mogelijk om enige lijn te brengen in de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Op het niveau van de centrale overheid verloopt de verandering in de richting van flexibilisering traag. Weerstand om door grotere verscheidenheid en differentiatie (vermeende) beheersbaarheid te verliezen alsmede om door verruiming van, uit rechtvaardigheidsoogpunt gestelde, voorschriften de doelmatigheid te vergroten, belemmeren een snelle voortgang. Weliswaar ontstaan nieuwe arbeidsvormen doch onder strakke reglementering.

Op sectoraal en ondernemingsniveau wordt sneller vooruitgang geboekt, zowel op het gebied van de arbeidstijden als qua verscheidenheid van arbeidsvormen. Uniformiteit verkeert ook hier in meer pluriformiteit, doch een en ander wordt eveneens in regels neergelegd.

Zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven wordt de druk naar flexibiliteit zodanig geïncorporeerd dat de geïnstitutionaliseerde reguliere arbeidsmarkt zoveel mogelijk intact blijft.

De versoepeling van de institutionele markt gaat evenwel minder snel dan de bij de huidige markt-verhoudingen gewenste flexibiliteit. Buiten de reguliere, geïnstitutionaliseerde arbeidsmarkt is – en dit is een derde beleidsniveau – vooral door lokale, gemeentelijke initiatieven snel en onvoorzien een relatief omvangrijk gebied van georganiseerd vrijwilligerswerk en werken met behoud van uitkering ontstaan, waarin de flexibilisering slechts met grote inspanning kan worden gekanaliseerd.

In dit geval gaat het niet om versoepeling van bestaande institutionele kaders maar om arbeidsmogelijkheden die buiten de reguliere markt om tot ontwikkeling worden gebracht. Dit geldt in versterkte mate voor wat ik als vierde laag onderscheid onder de drie genoemde beleidsniveaus.

De druk naar flexibiliteit in de huidige verhoudingen werkt in laatste instantie uit in een niet beleidsmatig geïnduceerd – maar wel soms oogluikend gemeentelijk toegelaten – vrije markt, waarin buiten officiële circuits van sociale zekerheid, arbeidswetgeving, collectieve arbeidsovereenkomst of minimumloon, arbeid wordt verricht. Aangenomen mag worden dat – gegeven de aard van de activiteiten, kleinschalig, simpel, flexibel werk – deze 'markt voor vrije jongens' een relatief groot aandeel jongeren zal hebben.

Op de beleidsniveaus vormen de institutionele markt-factoren het raam waarbinnen de preferentieschalen van vragers en aanbieders tot gelding komen, in de zogenoemde 'vrije markt' worden arbeidspreferenties van vragers en aanbieders gerealiseerd buiten de institutionele kaders om. Dit deel van de arbeidsmarkt wordt door dezelfde criteria gekenmerkt als de informele economie waar hij deel van uitmaakt. Het gaat om activiteiten die een formele structuur in juridische of economische zin ontberen en waar geen sprake is van routinematige overheidsregulering (37).

In de beleidsbenadering ten opzichte van het ontgaan van de institutionele markt ligt overigens als zodanig een element van flexibiliteit. Aan de ene kant is er de vanzelfsprekende beleidsbehoefte om het spontaan ontwikkelde in regels te vangen, door standaardisering na een overgangsfase (Kruse ziet alle minusvarianten op het standaardarbeidscontract als humuslaag voor de groei van submarginale (parasitaire) naar reguliere werkgelegenheid (38)) dan wel door 'het domweg integreren door het in verregaande mate liberaliseren' (39). Daarnaast wordt er evenwel meer en meer voor gepleit de vrije markt zonder meer te laten gedijen, of uit de (pessimistische) overweging dat negatief beoordeelde informele activiteiten door regelvorming niet worden tegengegaan doch verplaatst, dan wel uit de (optimistische) visie dat het informele circuit als broedplaats of oefenfase (40) juist de innovatiebasis vormt van de geïnstitutionaliseerde arbeidsmarkt. Het bestaan en de ontwikkeling van de 'vrije markt' vormt in feite de toets of de institutionele markt zich niet te ver van de individuele preferenties van vragers en aanbieders van arbeid heeft afgekeerd.

4 Effecten en dilemma's

Op een aantal cruciale onderdelen van de arbeidsmarkt voltrekken zich ontwikkelingen die kunnen worden samengenomen onder flexibilisering. Op vele punten neemt de verscheidenheid toe en de beheersbaarheid af. Daar waar regels marktprocessen kanaliseren, lijken ze meer direct met marktbehoeften – in de huidige omstandigheden vooral van werkgeverszijde gedictieerd – te fluctueren. De geschetste ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsduur, de arbeidsbemiddeling en de arbeidsvormen zijn hiervan een voorbeeld.

4.1 Effecten

Opgemerkt moet worden dat het werkgeversbelang dat de flexibiliseringsgolf zozeer kenmerkt niet altijd en niet voor alle werknemers aan hun belang is tegengesteld. Afnemende zekerheid van het bestaande arbeidsbestand staat hier tegenover grotere arbeidskansen voor nieuwkomers en herintreders. Het belang van deze laatste groepen is met name uitgangspunt geweest bij het oprekken van de oorspronkelijk scherpe scheidslijn tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid tot een grensgebied waarin werken met behoud of met behulp van een uitkering tot ontwikkeling zijn gebracht. Naar object van flexibilisering zijn er dus verschillende effecten

1. flexibilisering van de arbeidsmarkt in algemene zin vergroot de macht van de werkgevers en tast de verworvenheden van werknemers aan;
2. kijkend naar de arbeidsaanbodzijde zijn er verscheidene gevolgen
 - flexibele arbeidsbemiddeling veroorzaakt een versterking van de uitgangspositie van de sterke groepen en een verzwakking van de zwakke arbeidsmarktgroepen;
 - flexibilisering van de arbeidsduur en naar arbeidsvormen daarentegen tast vooral de positie van werkenden aan en biedt nieuwkomers en herintreders (met een overwegend zwakke positie op de arbeidsmarkt) meer kans op arbeid bij een – overigens – minder goede rechtspositie. Door flexibilisering hier vergruist de tweeklassenstructuur tussen 'haves' and 'haves not' in arbeid tot een craquelé-achtig beeld, waarin vele kleine verschillen in de plaats komen van één grote kloof. De traditioneel zwakste groepen op de arbeidsmarkt lijken evenwel niet van deze ontwikkeling te 'profiteren';
 - zij zijn met name aangewezen op werken met behoud van uitkering dat vooral de sociale functie vervult hun tijdelijk een (pseudo) arbeidsplaats aan te bieden;
 - van de informele arbeidsmarkt in de schemerzone is vooralsnog weinig bekend; de grondprincipes lijken evenwel sterk op de veronderstellingen die aan de klassiek economische theorie ten grondslag liggen. In de mate waarin dit juist is, zullen vooral de sterke werknemers op eigen wens permanent of in afwachting van (of naast) een reguliere plaats dit segment van de markt bevolken.

4.2 Dilemma's

De feitelijke veranderingen zijn ook politiek-ideologisch onderbouwd. Het ideaaltype van de regelende verzorgingsstaat wordt overstemd door de behoefte aan variatie, aan meer individuele keuzemogelijkheden in arbeid, inkomen, vrije tijd. De

tendens naar regulering en flexibiliteitsbeperking is omgeslagen naar deregulering en flexibiliteitsvergroting. Preferenties van aanbieders en vooral van vragers naar arbeid kunnen meer geldend worden gemaakt. Waar dit binnen institutionele regels gebeurt leidt dit tot een versoepeling van de regels, ten dele worden preferenties buiten institutionele kaders om gerealiseerd. Op verschillende dimensies veroorzaakt deze ontwikkeling dilemma's. Ten eerste is er een spanning tussen marktbehoeften en sociale verworvenheden. Flexibilisering wordt immers vooral bewerkstelligd door afbouw van sociale verworvenheden. Deze spanning is met name voelbaar voor de werkenden doch vergroot de kans op werk voor nieuwkomers.

Ten tweede is er een spanning tussen flexibiliteit en sociale ongelijkheid. Flexibiliteit begunstigt nieuwkomers en herintreders ten opzichte van werkenden. Naarmate de positie van eerstgenoemde groepen zwakker is bevordert flexibilisering gelijkheid. De sterke marktconformiteit sluit in feite de zwakste groepen uit. Uit hun positie beschouwd neemt sociale ongelijkheid met flexibilisering toe.

Ten derde is er een spanning tussen flexibiliteit en solidariteit. Naarmate de verscheidenheid aan arbeidstijden en -vormen toeneemt, atomiseert en individualiseert als het ware de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Voorkeuren zijn moeilijker collectief te formuleren. De marktmacht van de collectiviteit maakt plaats voor het individuele streven een zoveel mogelijk op de eigen voorkeur toegesneden arbeidsplaats te verkrijgen. Anderszins vormt solidariteit overigens ook een grond van flexibilisering, wanneer door invoering van arbeidstijdverkorting, deeltijdarbeid en VUT-mogelijkheden, de kansen op werk minder scheef verdeeld komen te liggen. De vakbeweging die deze solidariteit tot uitgangspunt neemt loopt gevaar dat door atomisering en individualisering de organisatiekracht wordt ondermijnd.

Ten vierde is er beleidsmatig een spanning tussen flexibiliteit en samenhang. Differentiatie en decentralisatie van besluitvorming maken de arbeidsmarkt als beleidsobject gecompliceerd en ondoorzichtig, waardoor nog minder dan in het verleden de effecten van beleidsmaatregelen zijn te traceren. Een en ander versterkt de tendens de sturing van de markt van bovenaf te verminderen. Ten vijfde leidt de oriëntatie op flexibilisering van de arbeidsmarkt af van aandacht voor verbetering van intrinsieke werkaspecten. Verbetering van arbeidsinhoud en -omstandigheden wordt immers minder dwingend door meer tijdelijke arbeidsplaatsen en meer frequente wisseling van bezetters van arbeidsplaatsen.

Een laatste spanning tenslotte lijkt zich voor te doen tussen de intentie en de implementatie van flexibilisering. De flexibiliseringsideologie lijkt met andere woorden sterker te worden uitgedragen en beleden dan feitelijk ingevoerd. Wie flexibilisering op de arbeidsmarkt tot uitgangspunt neemt – zoals in dit

preadvies — dient niet uit het oog te verliezen dat daaronder weliswaar een aantal concrete ontwikkelingen is te rangschikken doch dat de brede marktconforme benadering van arbeid nog altijd vele begrenzingen vindt in regulerende arbeidswetgeving en ingeslepen arbeidsgewoonten. Soms zoals bij de informele arbeidsmarkt gaat het om nieuwe verschijnselen waarvan omvang en belang nog moeten worden bepaald. Wellicht zal na enige tijd blijken dat flexibilisering vooral betekenis heeft gehad als drager van een nieuw maatschappelijk élan, waarin veel minder kernpunt is de mate waarin feitelijk voorkeuren en instituties worden aangetast of aangepast als wel dat het denken over flexibilisering verfrissende en vernieuwende effecten heeft gehad omdat het creativiteit vraagt in het ontwikkelen van nieuwe vormen en instrumenten. Als (onderdeel van) een nieuwe maatschappelijke ideologie blaast het wellicht alle betrokkenen meer leven in, werkt het vitaliserend zonder dat er in sterke mate sprake is van een feitelijk verbeterde werking van de arbeidsmarkt.

Noten

1. — J.M. Polak: Deregulering en privatisering van regelgeving. In: Weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie. 12 november 1982, jrg. 113, p. 681.
— D.J. Kraan, G. Zalm: Deregulering. In: E.S.B. 7-7-'82, p. 693.
2. J.A.A. van Doorn: Maatschappelijke krachten achter regulering, een rechtssociologische benadering. In: Beleid en Maatschappij 1982/8, p. 184.
3. L. Markensteyn, F.G. Melles: Flexibel werken. In: E.S.B. 16-1-'85, p. 61.
4. Dit is ontleend aan de gedachtengang van W. Sengenberger: West German Employment Policy: Restoring Worker Competition. In: Industrial Relations Vol. 23 no. 3 (Fall 1984), p. 323 e.v.
5. Daartegenin werken immers in werknemers gestoken opleidingskosten ('human capital'), senioriteitservaring en kosten van werving en selectie.
6. Eindrapport van de projectgroep 'allocatiefunctie van inkomensverschillen'. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, augustus 1984, p. 24 e.v.
Een meer theoretische behandeling in D.M. Gordon: Theories of poverty and underemployment. Lexington Massachusetts 1972, p. 35 e.v.
7. Flexibel werken. Een rapport over flexibiliteit en arbeidsduur. Berenschot B.V. en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december 1984, p. 9.
8. Markensteyn, Melles op. cit. p. 62.
9. Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, eindrapport 1984, p. 17.
10. P.B. Boorsma: Privatisering. In: Openbare Uitgaven 16 1984 6 (oktober), p. 284 e.v.
11. Rapportage Arbeidsmarkt 1983. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid September 1983, p. 20.
12. Rapportage Arbeidsmarkt 1984. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid September 1984, p. 67.
13. idem, p. 72 en 73.
14. W. Albeda: Arbeidstijdbeleid. In: E.S.B. 12-12-'84, p. 1163.
15. Werkgelegenheidseffecten van arbeidsduurverkorting. Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 17 november 1983, p. 6.
16. L. Wagt: De nieuwe aanpak van het arbeidsbureau. In: Gids Personeelsbeleid, Arbeidsvraagstukken. Sociale Verzekering november 1984, p. 7 e.v.
17. idem, p. 9.
18. H.W.C. van der Hart, A. Morenc: Afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, deel III. Het arbeidsbureau. In opdracht van de Beleids Overleg Commissie Zuid-Oost Brabant. Eindhoven 1983.
19. idem, p. 59 en 61.
20. Achtergronden van uitzendarbeid. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verricht door Andersson, Elffers, Felix te Utrecht. maart 1983, p. 78.
21. Advies rol sociale partners in het arbeidsvoorzieningsbeleid. Raad voor de Arbeidsmarkt, SER 9 mei 1984, p. 17 e.v.
22. W.J.P.M. Fase: Deregulering of ontregeling van het ontslagrecht? In: Sociaal Maandblad Arbeid juli/augustus 1984, p. 465.
23. idem, p. 465.
24. Zie — S.J.L. Nieuwsma. Vereenvoudiging ontslagrecht. In: Gids juli/augustus 1984.
— H. Naber: De huidige ontslagprocedure op de helling. In: Gids april 1984.
25. W. Meijerink: Ons ontslagstelsel onder het (deregulerings)-mes; een pleidooi voor een voorzichtige behandeling. In: S.M.A. december 1984, p. 796 e.v.
26. A.W. Bokma: Is een wettelijke regeling voor beroep van de beslissingen van de directeur van een GAB ex. art. 6. lid 1, BBA noodzakelijk? In: S.M.A. 1953, p. 9.
Frenkel is een andere mening toegedaan. Zie B.S. Frenkel. Ons ontslagrecht. In: S.M.A. maart 1984, p. 146.
27. Werkloosheidswet art. 42 q.
28. Werkgelegenheidsnota 83/84. Tweede Kamer 1983-1984, 18102 nrs. 1 en 2, p. 48.
29. Nota arbeidsmarktorgaan Deltametaal, integratie en stroomlijning arbeidspools en opleidingsstichtingen. Th. Berger e.a. 15 januari 1985.
30. Zie voor een overzicht F.W.M. Boekema, L.H.J. Verhoef: Nieuwe oplossingen voor werkloosheidsproblematiek. In: Gids juli/augustus 1984, p. 18 e.v.
31. M. Clerx, C. Inja: Uitkeringen en werkloosheidsbestrijding. In: Socialisme en Democratie nr. 4 april 1984, p. 133.
32. L. Hoffman: Geneesmiddelen voor een zieke arbeidsmarkt. In: Socialisme en Democratie nr. 6 juni 1984, p. 219.
33. Werken met behoud van uitkering. Regionale Raad voor de Arbeidsmarkt voor de provincie Zuid-Holland. Rotterdam november 1983, p. 32.
34. Dit voorbeeld is ontleend aan R. de Boer, F.A. van Dijk, D.L.J. Kok: Terugploegen in de bouw: een belangrijk experiment. In: E.S.B. 21-11-'84, p. 1093.
35. idem, p. 1096.
36. R.Y.M. Kuipers: De aanwending van uitkeringsgelden ter financiering van overheidsuitgaven: een wondermiddel of de doos van Pandora? In: E.S.B. 10-10-'84, p. 947.
37. P.H. Renooy: De schemerzone, 'werkplaats' tussen vrije tijd en arbeid. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid september 1984, p. 7 en 9.
38. F.H.A.M. Kruse: Individualisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt. Inleiding voor NVA op 5 februari 1985, p. 9.
39. W. Albeda: De informele economie. In: E.S.B. 2-1-'85, p. 27, over de voorstellen van Douben en Van der Wilde tijdens de Jaarvergadering van de Vereniging voor de Staatshuishoudkunde 1984.
40. M. van der Meer: De informele economie. In: E.S.B. 28-11-'84, p. 1122.

Het arbeidsbureau als instrument bij flexibilisering van de arbeidsmarkt

door

drs. L.J. de Jonge

september 1985

Inhoudsopgave

| | blz. |
|----------------------------------------------------|------|
| 1. Inleiding | 55 |
| 2. Verandering | 55 |
| 3. Arbeidsbureau Nieuwe Stijl: klantgericht gedrag | 56 |
| 4. Het werkterrein van het arbeidsbureau | 57 |
| 5. Markten, produkten, arbeidsmarktpositie | 57 |
| 6. Knelpunten en belemmeringen | 58 |
| 7. Oorzaken | 59 |
| – Profit/non-profit | |
| – de ARBVO-situatie | |
| – De publieke waardering | |
| 8. Wat betekent het voorgaande voor ARBVO | 60 |
| 9. Dilemma | 61 |
| 10. Identiteitsprobleem | 61 |
| 11. Toekomstige ontwikkelingskoers | 62 |
| 12. Samenvatting | 63 |
| Afkortingen | 63 |

Het arbeidsbureau als instrument bij flexibilisering van de arbeidsmarkt

1 Inleiding

Het arbeidsbureau zit al gauw in de verkeerde hoek. De grote spanningen op de arbeidsmarkt kan het niet oplossen en voor veel individuele problemen zijn geen adequate middelen beschikbaar. Intern wordt men er vaak moe van door de overheid, de eigen dienst en het eigen publiek gepresenteerd te worden als een soort wonderolie, terwijl er toch zo duidelijk grenzen zijn aan wat het arbeidsbureau kan. Zeker nu een personeelsinkrimping van 8% in 4 jaar samen met arbeidstijdverkorting zorgt voor aanzienlijke afname van de totaal beschikbare arbeidstijd. Daarnaast is de behoefte aan de diensten van het arbeidsbureau aanzienlijk toegenomen. Dit leidt intern wel eens tot klachten, maar de dagelijkse konfrontatie met de grote nood op de arbeidsmarkt zet aan tot werken en laat mogelijk zelfs te weinig tijd over voor bezinning. Is dat arbeidsbureau dan zo'n beperkt waardeloos instrument als menige klant denkt en misschien zelfs ervaart?

2 Verandering

Omstreeks 1970 is het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening (ARBVO) een organisatie met een sterk hiërarchische 'top-down' structuur. Daarbinnen funktioneert een relatief grote Centrale Dienst (CD). De 11 Districtsbureaus (DBA), de 84 Gewestelijke Arbeidsbureaus (GAB) en de 40 Arbeidsbureaus (AB, nevenvestigingen van GAB's) zijn als overige delen van de organisatie letterlijk en figuurlijk op afstand daar rondomheen geschakeerd. Met name de GAB's, die geen eigen bevoegdheden hebben, fungeren louter als uitvoerings-orgaan van wat centraal is vastgesteld, de DBA's zijn doorgeef-luik.

Ook in 1970 telt de organisatie vele duizenden klanten werknemers, veel klanten werkgevers en veel (overheids)instellingen die als klanten iets van het arbeidsbureau verwachten. Arbeidsvoorziening heeft dan echter niets van de ook voor die dagen geldende structuren die succesvol opereren op een markt mogelijk maken. Voor zover dat toch lukt, berust het succes op de inzet en marktgerichtheid van de individuele medewerker aan de basis.

In een goed gestructureerde marktgerichte productie-organisatie bungelt immers het ontmoetingspunt van produkt en klant er niet bij als een onbevoegd

uitvoeringsorgaan, maar schittert het als centrum waar blijkt of met de gekozen prijs, plaats, promotie en produkt-klant combinatie, de investering terug-verdiend en de beoogde winst gehaald wordt. Zo is er voortdurend strijd tussen de marktsturende en de marktdienende functie van het arbeidsbureau. Een strijd die bijna altijd gewonnen wordt ten gunste van datgene waar het centrale apparaat de nadruk op legt; de marktsturende functie. De ARBVO-promotieactiviteiten en het verwachtingspatroon van de klant leggen echter de nadruk op iets anders; de marktdienende functie.

Het gevolg is dat de klant wel gekonfronteerd wordt met zijn eigen plichten maar dat het produkt, de dienstverlening, de prestatie van het arbeidsbureau zelf te vaak achterwege blijft. 'Ingevolge artikel . . . , gelast ik U . . . , moet U . . . , bent U . . . , afzender de directeur.' In feite klopt het hart van het arbeidsbureau op het ritme van de uitvoering van wettelijke maatregelen met centraal daarin de controle-functie; de vraag of werklozen wel voldoende zoeken naar arbeid. Activiteiten die bijdragen aan flexibilisering van de arbeidsmarkt worden daardoor erg gemakkelijk verschoven naar het tweede plan en passen eigenlijk ook niet zo binnen de sfeer die door de uitvoeringsfunctie van wettelijke maatregelen wordt opgeroepen. Hierdoor ontstaat bij de klant het beeld van een instantie waar je soms naar toe moet, maar die je beter kunt mijden.

Interne onvrede over deze situatie geeft drang tot verandering maar is pas echt omgezet in actie toen in 1967 een OESO-rapport (1) over Nederland werd uitgebracht en in 1971 een SER-advies. Het OESO-rapport geeft aanbevelingen voor actief opereren van de overheid op de arbeidsmarkt om tijdig en adequaat discrepanties op te heffen, het SER-advies (2) behandelt hetzelfde onderwerp en geeft aanbevelingen over verbeteringen bij arbeidsvoorziening.

In 1973 start een omvangrijk en ambitieus organisatie-ontwikkelingsproject dat heet Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (ANS). Een project dat duurt tot 1985, maar dat naast ontwikkeling en verankering van nieuwe stijl tevens tot doel heeft ervoor te zorgen dat tijdrovende reorganisaties in de toekomst voorkomen kunnen worden. Donald A. Schon (3) noemt in een studie over veranderingskunde elementen waarmee organisaties zich - eens en voor goed - kunnen inrichten als 'learning institutions' en definitief afzien van de neiging tot rustbiedende zekerheid. Deze gedachten dienen voor dat deel van het project als uitgangspunt.

Voor zover de direkt betrokkenen daar objectief over kunnen oordelen menen zij dat het er 13 jaar na de start sterk op lijkt dat het project in beiderlei opzicht geslaagd is. Het arbeidsbureau zelf is in potentie blijvend in staat een respectabel aandeel te leveren bij de oplossing van problemen die de arbeidsmarkt meer verstarren dan noodzakelijk is.

Het resultaat van dit omvangrijke ambitieuze project

zal echter pas optimaal worden als óók de CD en de DBA's in harmonie functioneren met de GAB's, uitgedaagd, gesteund en gecontroleerd door een behoorlijke bestuurlijke structuur. Daarnaast zou een voorzichtige toepassing van het profijtbeginsel bieden en vrager van GAB-diensten kunnen stimuleren de goede zaken op een goede manier aan te pakken. Over de aard van de potentiële bijdrage van het GAB aan flexibilisering van de arbeidsmarkt en over elementen die het resultaat nog beperken handelt deze nota.

3 Arbeidsbureau Nieuwe Stijl: klantgericht gedrag

Een stijl is een herkenbare vorm waarmee mensen omgaan met elkaar en met hun omgeving. In de kunst bijvoorbeeld worden dat soort vormen tastbaar, waarneembaar voor onze zintuigen. Dat tastbare, waarneembare is echter niet zelf de stijl, de stijl is datgene wat mensen er in hebben willen vastleggen. Zo is ook nieuwe stijl in arbeidsbureaus niet een ander gebouw, een ander organisatie-model, een andere functie-inhoud maar een wijze van op de markt staan en daar mee omgaan. Daarom is nieuwe stijl ook wel betiteld als mentaliteitsverandering bij:

- a. Tegemoetreden van de markt:
 - continue, tijdige aanpassing van binnenuit aan de maatschappelijke veranderingen die invloed hebben op het werkkterrein; de aangeboden dienstverlening kwantitatief en kwalitatief beperken tot het haalbare in plaats van onbegrensde mogelijkheden te suggereren.
- b. Inrichten van de zelfwerkzaamheid en verantwoordelijkheid van de cliënt, daar aanvullend op werken en voorkomen de cliënt in een afhankelijkheidspositie te manoeuvreren.
- c. Omgang met de klanten:
 - als ondernemer op de markt staan met het doel te functioneren als ontmoetingspunt tussen klant en produkt en niet daaraan vooraf, maar daarbinnen trachten overheidsbeleid uit te voeren.
- d. Leidinggeven:
 - als directie en medewerkers samen, participatief, het beleid voorbereiden op basis van kennis van de markt, de positie van de klant en het overheidsbeleid, als medewerker zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de goede uitvoering.
- e. Omgang met elkaar:
 - geen hokjesgeest maar samenwerking om de klant optimaal te bedienen.

Bij de start van het projekt bestaat de overtuiging dat een dergelijk klantgericht gedrag niet haalbaar is binnen de bestaande situatie. Arbeidsvoorziening is daarvoor een organisatie met:

- a. te veel top-gerichtheid, afhankelijkheid en bureaucratie
- b. te weinig bevoegdheden aan de basis (GAB) bij de uitvoering van het werk
- c. te weinig leidinggevende bevoegdheden en instrumenten bij de GAB-leiding.

De doelen van het organisatie-ontwikkelingsprojekt Arbeidsbureau Nieuwe Stijl zijn derhalve als volgt geformuleerd:

- a. Mentaliteits-verandering zowel bij de individuele medewerker als de organisatie zodanig dat bestaand onderdanig gemakzuchtig aanleunen tegen de centrale regelgeving omgezet wordt in echt klantgericht gedrag.
- b. Verplaatsing van het zwaartepunt in de organisatie van de Centrale Dienst naar het GAB, decentralisatie van besluitvorming en bevoegdheden, spreiding van informatie.
- c. Aanbrengen van sturend vermogen en kostenbewuste produktiebeheersing bij de GAB-leiding.

Met het bereiken van deze doelen wil ARBVO de niet-materiële voorwaarden scheppen voor toepassing van de moderne marketingopvatting dat optimaal resultaat slechts bereikt wordt wanneer de cliënt als totaliteit uitgangspunt is bij het vaststellen van de strategie. Dat geldt bij gelegenheden waarin men volledig afhankelijk is van de keuze van de klant (marktdienende activiteiten) maar ook in situaties, waarbij dwingend sturen noodzakelijk is (markt-sturende activiteiten). Dit toepassen noemen wij *klantgericht gedrag*.

Tijdens het organisatie-ontwikkelingsproces moet vermeden worden dat het machtige Centrale en Provinciale apparaat bij herkenning van de projekt-doelen de bekende verdedigingsmechanismen van 'probleemontkenning', 'uitstel' en 'meer onderzoek' in werking zal stellen of acties zal ondernemen waardoor de bestaande eigen positie in ieder geval gehandhaafd dan wel versterkt zal worden. Gekozen is voor een milde vorm van op afstand houden tot de GAB's zo in kracht gegroeid zijn dat een behoorlijk evenwicht tussen CD, DBA en GAB de overige problemen kan oplossen.

Daarnaast is de bijbehorende reorganisatie zelf ook geen sinecure. Een aantal GAB's wordt AB waardoor het aantal GAB's daalt van 84 tot 65 en het aantal AB's stijgt van 40 tot 75. Het werk op het arbeidsbureau wordt totaal anders verdeeld, bijna iedere medewerker komt in een nieuwe functie, er worden nieuwe afdelingen ingericht etc. Dit heeft allerlei praktische konsekventies zoals interne verhuizingen en verbouwingen en een herschikken van duizenden dossiers. Dit alles is echter middel en geen doel van vernieuwing.

4 Het werkterrein van het arbeidsbureau

Eén van de meest voor de hand liggende vragen om een project met bovenbeschreven doelstelling tot een goed einde te brengen, luidt: Wat is het werkterrein van de organisatie?

Het is ons opgevallen dat daarop binnen en buiten het GAB bijna eensluidend antwoord gegeven wordt: 'dat is de arbeidsmarkt'. Beleid maken op een arbeidsbureau wordt daarop aansluitend dan ook heel snel gekenschetst als arbeidsmarktbeleid, gebaseerd op arbeidsmarktinformatie, verzameld door arbeidsmarktonderzoek.

Maar ... is dat ook het werkterrein, en is dat ook het centrale thema van GAB-beleid?

Stel dat het zo is dan zou een aanzienlijk deel van de output van het GAB moeten bestaan uit zichtbare, meetbare, invloedrijke omzet op de arbeidsmarkt. Kortom het arbeidsbureau zou een echte rol moeten spelen in het arbeidsmarktgebeuren zelf. We krijgen de indruk dat dat slechts een beperkt deel van het werkterrein is.

Al zou bijvoorbeeld het merendeel der vakatures op het GAB gemeld worden, gevolgd door het sturen van goede sollicitanten, dan nog blijft het de vraag of het streven dát werk goed te doen, ARBEIDSMARKTAKTIVITEIT en ARBEIDSMARKT-BELEID genoemd mag worden. Wat is in feite het verschil tussen deze activiteit van arbeidsbureaus en die van kranten of tijdschriften die door een goede opmaak, ruime lezerskring en advies bij de advertentieopbouw indirect óók zorgen voor goede sollicitaties. De feitelijke situatie is zo dat bij het arbeidsbureau ingeschreven bidders en vragers van arbeid op een enkele uitzondering na onderhandelen zonder beïnvloeding door het arbeidsbureau. Bij het sluiten van het arbeidskontraat is het GAB ook slechts zelden betrokken, al heeft het vrager en bidder met elkaar in contact gebracht.

Arbeitsbureaus oefenen heel beperkt direct invloed uit op de omvang of de aard van de vraag en het aanbod van arbeid. Eigenlijk heeft het arbeidsbureau alleen bemoeienis met en invloed op een concrete arbeidsplaats bij het afgeven van een beschikking op een ontslagaanvraag of bij toepassing van plaatsingsbevorderende of werkverruimende maatregelen. Maar in relatie tot de totale problematiek op de arbeidsmarkt gaat het dan om een fractie en van het geheel van de activiteiten van een GAB is het ook slechts een klein deel.

De arbeidsmarkt lijkt tot nu toe een vrijwel autonoom gebeuren waarop de overheid met wisselend succes invloed probeert uit te oefenen. Het arbeidsbureau neemt bij de uitvoering daarvan een deel voor zijn rekening.

Toch is de activiteit van arbeidsbureaus groot en kan men de totale hoeveelheid werk niet aan. Waar is het arbeidsbureau dan mee bezig?

Het grootste deel van de activiteiten van het GAB richt zich op het volgende. Er zijn individuen en instellingen, zowel werknemers als werkgevers, die op de arbeidsmarkt de weg niet kennen, die onvoldoende zijn toegerust om daar met enig succes te opereren, die de concurrentiestrijd niet aan kunnen, die niet in staat zijn tegen ontslag-aanzegging behoorlijk weerstand te bieden, enz. De overheid wil, waar particulier initiatief daar niet op een 'behoorlijke' manier in voorziet, helpen dit soort problemen op te lossen en heeft die hulp gedelegeerd aan het arbeidsbureau. Daarbij hoeft de hulpvrager niet aan te tonen dat hij echt problemen heeft, de vraag om hulp is voldoende.

De te onderscheiden groepen van hulpvragen zijn in feite de markten waarop het arbeidsbureau opereert, markten die ieder hun eigen klanten, produkten, wetten en problemen hebben. Een aantal van die markten is:

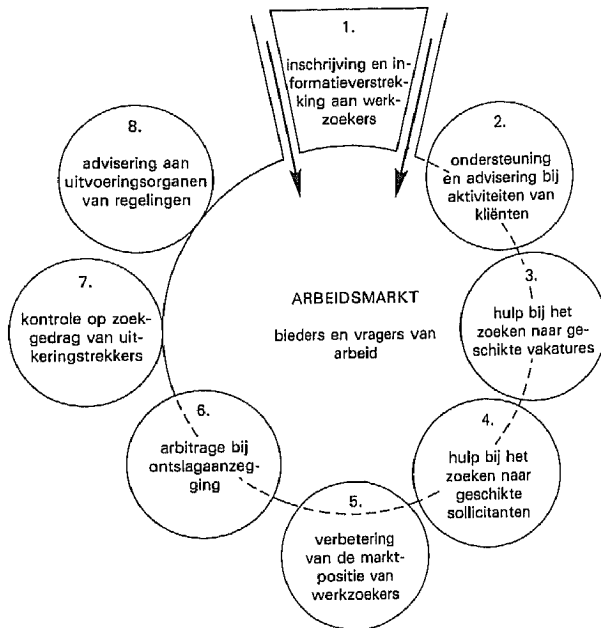
- behoefte aan inzicht in de vraag naar en de kansen op arbeid bij een bepaald opleidings- en ervaringspatroon
- behoefte van werkzoekenden aan hulp bij het vinden van vakatures en het ontplooiën van goed sollicitatiegedrag
- behoefte van werkgevers aan hulp bij werving of selectie van sollicitanten
- behoefte van (toekomstige) werknemers aan advisering op het gebied van beroepskeuze, beroepen, opleidingen en dergelijke
- behoefte van (toekomstige) werknemers en werkgevers en van uitkeringsorganen aan financiering bij scholing of inwerkperiode
- behoefte van werkenden aan rechtvaardige arbitrage bij onvrijwillige ontslagaanzegging
- behoefte bij uitkeringsorganen aan controle op het zoekgedrag van uitkeringsgerechtigden.

Met goed werk op deze markten oefent het arbeidsbureau een heel sterke indirecte invloed uit op de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Een belangrijk probleem daarbij is dat de huidige marktkennis in hoofdzaak gericht is op de sturende overheidsfunctie en weinig te maken heeft met de markten waarop men feitelijk funktioneert, dat het inzicht in die markten juist ontbreekt en in het verlengde daarvan vaak ook een bijpassend goed beleid.

5 Markten, produkten, arbeidsmarktpositie

Vanuit dit denken over het werkterrein van het GAB is het dan onvermijdelijk de diensten van het GAB te vertalen naar produkten met eigen markten, eigen marktonderzoek en eigen marktbeïnvloeding voor elk afzonderlijk. Het woord produkt is geen toevallige keuze, het verlegt de nadruk van de uitvoering van overheidsmaatregelen naar het eindresultaat van

GAB-PRODUKTEN ALS DIENSTVERLENING AAN DE ARBEIDSMARKT



handelen zoals dat door de klant ervaren wordt. Het woord produkt verwijst naar output en dat is ook de bedoeling, zoals het ook de bedoeling is daarmee algemene doelstellingen te konkretiseren naar een tastbaar eindresultaat.

Deze produkten kunnen als volgt benoemd worden:

1. inschrijving van en informatie aan werkzoekers
2. ondersteuning en advisering bij activiteiten van klanten
3. hulp bij zoeken naar geschikte vakatures
4. hulp bij zoeken naar geschikte sollicitanten
5. verbetering van de marktpositie van werkzoekers
6. arbitrage bij ontslagaanzegging
7. controle op zoekgedrag van uitkeringstrekkers
8. advisering aan uitvoeringsorganen van regelingen.

In het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl vormt dit het uitgangspunt van denken en doen. Daarmee funktioneert het bij de oplossing van problemen voorafgaand aan of volgend op activiteiten van zoekers en bidders op de arbeidsmarkt. Het flexibiliseert bestaande starheid, maakt soepel wat vast zit.

Deze positie van arbeidsvoorziening ten opzichte van de arbeidsmarkt geven wij graag weer met het hierboven opgenomen schema. Op de grens van arbeidsmarkt en niet-arbeidsmarkt levert het arbeidsbureau produkten aan mensen en organisaties die op enigerlei wijze hulp behoeven. Afhankelijk van produkt en situatie treedt het arbeidsbureau daarbij meer dienend of meer sturend op. Het deel dat per produkt in de arbeidsmarkt indringt is het marktsturende deel, het deel daarbuiten het marktdienende

deel waarvan een ieder vrijblijvend gebruik kan maken.

6 Knelpunten en belemmeringen

De uitvoering van een opzet zoals hiervoor kort werd omschreven is verre van eenvoudig en wordt door zijn aard bijzonder moeilijk wanneer de uitvoerende instantie dat moet doen binnen het stramien van de overheidsstructuur. De onderstaande problemen benadrukken dat nog eens extra.

Flexibeler middelen

Sommige markten, zeker de markten van het arbeidsbureau, kennen grote wisselingen in behoefte op korte termijn. Zo'n situatie vraagt van de organisatie die haar diensten aanbiedt grote flexibiliteit in denken en doen, maar ook in aanpassing van de middelen naar aard en omvang. Het nieuwe-stijl-project heeft flexibiliteit in denken teweeg gebracht en bereidheid tot aanpassing van doen bereikt. De starheid van het overheidsapparaat voor wat betreft de aanpassing van middelen brengt echter grote moedeloosheid teweeg.

Ofschoon arbeidsvoorziening opgewekt door het ANS-project via goede promotie probeert een redelijk deel van genoemde markten te verwerven om daardoor een betere totaalbijdrage te leveren, kan zij datgene wat hiermee wordt opgeroepen (vaak) niet aan doordat mankracht en middelen kwantitatief en kwalitatief vastgelegd zijn of door bezuinigingen nog afnemen.

Terwijl stafmedewerkers proberen de marktpositie van arbeidsbureaus via een goede marketing te verbeteren, worden uitvoerende medewerkers gedwongen tot demarketing om teleurstelling bij klanten te voorkomen.

Spanning tussen sturende en dienende markt-activiteiten

Naast het open aanbod van diensten aan klantenkringen op verschillende markten (iedereen kan vrij van het arbeidsbureau gebruik maken) is er de sturende, stimulerende behoefte van de overheid via diezelfde markten. Zo is er bijvoorbeeld sprake van marktsturing op het moment dat bij de levering van een produkt niet meer waardenvrij, maar bewust sturend gehandeld wordt, daarvan is sprake als bij de 'hulp bij het vinden van sollicitanten' vanuit een beleidsvisie geprobeerd wordt bepaalde sollicitanten bewust naar voren te schuiven. Zo kan men etnische minderheden, jeugdigen, vrouwen extra onder de aandacht brengen.

Wanneer de totale hoeveelheid werk op een markt de verwerkingscapaciteit overtreft moeten er keuzen gemaakt worden. De GAB-leiding komt in een spanningsveld terecht van keuze tussen de klant die

via zorg voor de open markt is geworven en de druk van boven die de sturende activiteiten in ieder geval uitgevoerd wil zien. De keus valt dan heel gemakkelijk op het laatste. Dat brengt echter weer een geheel ander probleem teweeg.

Konstante kwaliteit en kwantiteit

Aan marktsucces gaan meestal jarenlange zorgvuldig geplande activiteiten vooraf waarbij door konstante, op de markt afgestemde, kwaliteit en kwantiteit het vertrouwen van mensen gewonnen wordt en daarmee hun klandizie. Is zo'n marktsucces bereikt dan mag je daarmee niet onzorgvuldig omgaan omdat beleid waar het GAB gehoor aan moet geven, activiteiten wil waarvoor het geen extra middelen ter beschikking stelt.

Spanning tussen produkten

Niet alleen door noodzakelijke prioriteitskeuze tussen de verworven open markt en de sturende elementen kan spanning ontstaan. Ook tussen produkten onderling zijn die spanningen er in potentie. Niet voor niets wilde ARBVO bij de start van ANS graag een aantal functies afstoten. Dit waren:

1. verplichte inschrijving van werkzoekers
6. arbitrage bij ontslagaanzegging
7. controle op zoekgedrag van uitkeringstrekkers
8. advisering van uitvoeringsorganen van regelingen.

De belangrijkste redenen hiervoor waren:

- Deze functies hebben naar werkgever en werknemer toe alle een zodanig dwingend karakter dat daardoor de pleitbezorgende, bemiddelende inhoud van de overige taken minder goed en veel minder gemakkelijk tot zijn recht komt.
- Deze functies krijgen in de praktijk, mede door het wettelijk dwingende karakter, bijna altijd voorrang
- op de overige functies ofschoon deze laatste in het totale GAB-functie-pakket eigenlijk centraal staan.
- Deze functies vragen een onevenredig groot deel van de menskracht en de aandacht.

7 Oorzaken

Profit/non-profit

Voor goed begrip van een deel van de knelpunten en belemmeringen waarmee ARBVO te maken heeft, kan het goed zijn een vergelijking te maken tussen profit en non-profit organisaties. Beide typen organisaties vervullen functies in de samenleving. Bij profit organisaties is de klant ook degene die de geldstroom meer of minder op gang houdt. De klanten laten door koopgedrag merken in hoeverre de functie vervulling van de organisatie aan hun wensen tegemoet komt en houden daardoor de organisatie al dan niet in stand. Zodoende fungeren winst en verlies voor de organisatie als belangrijk criterium voor de vraag 'doen we de goede dingen

en doen we die goed?' Bij de meeste non-profit organisaties is de klantengroep niet de groep die de geldstroom op gang houdt. De klanten zijn van tevoren aangewezen doelgroepen. De betalers zijn de politiek, de overheid of particuliere subsidiënten. Zoals Ten Hove het uitdrukt:

Non-profit organisaties zijn niet gericht op het verdienen van geld *door* het vervullen van functies, maar meer op het uitgeven van geld *voor* het vervullen van functies.

Hierin schuilt het gevaar van 'vervreemding' van de markt. Want het ontbreken van het winstkriterium betekent ook het ontbreken van een duidelijke signaal-functie. Helaas komt daar meestal geen andere goede maatstaf voor in de plaats die aangeeft hoe de samenleving over de functie vervulling denkt.

De ARBVO-situatie

Bij ARBVO is de situatie echter nog veel ingewikkelder. Krachtens de Wet Arbeidsbemiddeling van 1930 heeft de overheid de zorg voor arbeidsbemiddeling overgenomen van de private sektor. Om deze zorg te realiseren, is het arbeidsvoorzieningsapparaat opgebouwd. De klantengroep bestaat uit werkzoekers en werkgevers, de geldstroom wordt toegewezen door de politiek/overheid.

In de loop der tijd is echter een aantal taken aan het apparaat toegevoegd zoals uitvoering van werkverruimende en plaatsingsbevorderende maatregelen, ontslagbeschikkingen, controle taken, adviserings taken. Daardoor werd de overheid in toenemende mate ook zelf belanghebbende en belangrijke klant van de GAB's. Deze situatie leidt onzerzijds al gauw tot de uitdagende stelling:

Het onderscheid dat de geldstroom bij profit-organisaties instroomt via de klant en bij non-profit-organisaties via donors, gaat voor arbeidsvoorziening slechts ten dele op. Daar is de donor (overheid) klant, en degene die voor klant doorgaat (werkzoeker en werkgever) soms klant en soms 'materiaal dat bewerkt moet worden'.

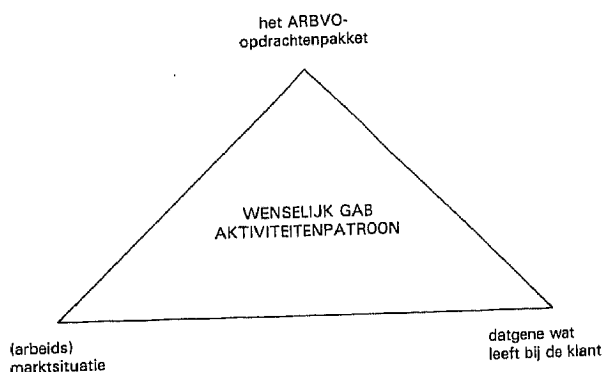
Ongeacht de vraag in hoeverre deze ontwikkeling wenselijk is geweest betekent dit dat er een bijzonder complicerende faktor in het functioneren van het arbeidsbureau optreedt. Er is één betaler die tevens klant is, daarnaast zijn er nog twee niet-betalende klanten, namelijk de individuele werkzoeker/werkgever en de arbeidsmarkt. Op basis hiervan moet het GAB haar beleidskeuzes vaststellen.

Deze situatie houdt in dat elk arbeidsbureau bij voortdurend kennis moet hebben van, rekening moet houden met, en haar activiteiten in de juiste verhouding moet afstemmen op:

- het (potentiële) behoeftenpatroon van diegene die de activiteit gevraagd of ongevraagd in ontvangst neemt, de (potentiële) klant
- de resultaten die de eigen organisatie (ARBVO) verwacht in opdracht van bevoegde overheden

- de situatie op de markt waar de activiteit geleverd/ gevraagd wordt en de plaats die het GAB zou kunnen/willen innemen op die markt.

Dit kernpunt van ANS geven we vaak weer op de volgende wijze.



De publieke waardering

Zoals gezegd levert ARBVO haar aandeel bij het tot stand komen van de totale labour turn-over, naast andere kanalen als advertenties, persoonlijke kontakten en uitzendbureaus. Arbeidsbureaus zouden zich daarom veel gelegen moeten laten liggen aan de mate waarin cliënten/publiek waardering opbrengen voor hun dienstverlening.

Uiteraard bestaat er binnen ARBVO aandacht voor die publieke waardering. Wij zouden deze aandacht evenwel willen typeren als een voornamelijk 'bestuurlijke aandacht'; daarin staat dan centraal de vraag in hoeverre negatieve waarderingen het imago van het apparaat bezoedelen en op welke wijze dit kan worden voorkomen.

Daarnaast onderscheiden wij echter ook nog de 'professionele aandacht', waarin vooral de vraag naar kwaliteit en relevantie van dienstverlening centraal staat. In het licht van mondigheid en mogelijkheden van het publiek en de positie van het arbeidsbureau lijkt deze 'professionele aandacht' in toenemende mate van belang te zijn voor de gehele dienst. Mede door het ANS-project worden GAB's opgeroepen zich terdege te bezinnen op hun kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening. Deze bezinning werpt op vele plaatsen goede vruchten af. Verbeterde en aangepaste dienstverlening leidt tot positieve waardering van het publiek en, hetgeen is te voorzien, tot een grotere vraag naar dienstverlening.

Goede dienstverlening maakt dus de potentieel grote behoefte aan die dienstverlening manifest. Tegelijkertijd wordt binnen het arbeidsbureau de behoefte aan mensen en middelen manifest. Het blijkt evenwel zeer moeilijk om benodigde capaciteit te leveren. Het gevolg is dat arbeidsbureaus zichzelf meer en meer in een onmogelijke positie manoeuvreren naarmate ze hun dienstverlening beter afstemmen op de wensen

en behoeften van hun cliënten, naarmate ze hun opdracht beter uitvoeren.

8 Wat betekent het voorgaande voor ARBVO

Zolang we de werkzoeker, werkgever en de externe (overheids)instantie als klant blijven beschouwen, vallen dus bij ARBVO als non-profit organisatie klant en betaler niet samen. Dit is niet bezwaarlijk als de betaler dan de wensen van de klant kent en tot uitdrukking brengt aan het GAB. Praktisch betekent dit dat het politieke circuit signalen van de cliënten van de GAB's zou moeten verwerken en evalueren om ook op basis daarvan te sturen én de personele en materiële ruimte te scheppen die feitelijke uitvoering mogelijk maken. In zeer geringe mate gebeurt dat wellicht ook, maar dan in ieder geval vertraagd, onvolledig en onsystematisch. Hoe vindt (bij)sturing van de GAB-dienstverlening dan plaats?

Vanzelfsprekend ontstaan in het dagelijkse verkeer met klanten allerlei bijsturingen. Deze bijsturing is evenwel tamelijk ad hoc en sterk afhankelijk van de inzichten van de betreffende functionaris. Daarnaast vindt uiteraard sturing plaats vanuit het DBA en de CD. Met name in het laatste geval is sprake van sturing die wij onpersoonlijke sturing noemen: regels/richtlijnen worden ontworpen door functionarissen die de gebruikers van de richtlijnen meestal niet kennen, en andersom. Deze sturing heeft ook betrekking op allerlei operationele zaken binnen het GAB, waardoor de leiding kan worden gepasseerd. De voornaamste sturing gaat evenwel uit van de wettelijke opdrachten die ARBVO heeft. Bovendien is de positie van de GAB-leiding structureel nog in ontwikkeling.

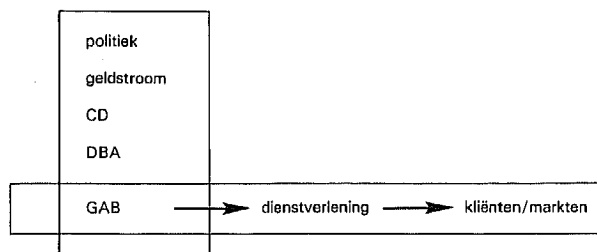
Per saldo betekent het dat GAB's die partij als hun voornaamste klant beschouwen waarvan men het meest afhankelijk is: de overheid en de centrale dienst. Het publiek neemt in de sturing/invloed een relatief bescheiden plaats in, wat nog te vaak leidt tot een bescheiden aandacht van GAB's voor de wensen en behoeften van die cliënten/markten. Naarmate de CD zich meer als opdrachtgever van GAB's opstelt, zal het voorgaande worden versterkt. Deze combinatie van betaler én belanghebbende maakt dat GAB's 'gedwongen' worden zich in sterke mate te oriënteren op de CD, ten koste van een oriëntatie op het publiek.

Het publiek weet zich slechts ten dele echt afhankelijk van het GAB (namelijk inschrijving, controle en ontslagbeschikking). Het GAB zou zich bovendien bij uitstek moeten profileren als een instituut waar de werkzoekende zich een beeld kan vormen van zijn kansen op de arbeidsmarkt, op grond van bewerkte informatie over die arbeidsmarkt. Ook aan werkgevers zou het GAB belangrijke

informatie kunnen verstrekken. Deze functie is de laatste jaren tot ontwikkeling gebracht maar zou verder moeten worden versterkt.

9 Dilemma

In de eerste paragrafen van deze nota is ANS beschreven als aktivering van de oriëntatie van GAB's op de feitelijke klanten en markten.



En hier wordt duidelijk met welk belangrijk dilemma het ARBVO-apparaat en met name de GAB's worstelen:

- enerzijds uitvoeringsapparaat van het door de politiek en centrale dienst gestuurde en betaalde circuit;
- anderzijds en tegelijkertijd een verzameling marktgerichte organisaties, idealiter gestuurd en beïnvloed door de wensen en behoeften van de eigen klanten/markten.

In de vóór-ANS periode oriënteerde een GAB-direkteur zich nog nadrukkelijk op de verticale kolom (DBA, CD) en waren het de bemiddelaars die de klanten bedienden. Toen was er sprake van individuele klantgerichtheid door bemiddelaars, de dienstverlening vond plaats in de relatieve rust van een besloten GAB. Met wijzigingen in de arbeidsmarkt en met ANS is wat dat betreft een verandering opgetreden: nu wordt expliciet van de GAB-direkteur óók een klantgerichter oriëntatie verwacht. Hiermee is de spanning tussen beide oriëntaties op het niveau van de GAB-leiding komen te liggen.

10 Identiteitsprobleem

GAB's opereren dus tegelijkertijd in twee modellen. Dat leidt ook vandaag nog steeds tot een identiteitsprobleem dat vraagt om een oplossing. Beide modellen zijn hiernaast kort beschreven uitgaande van de eisen die uit beide modellen voortvloeien met betrekking tot oriëntatie, organisatie en bemanning. Daarbij gaat het om accenten, niet om een uitputtende opsomming.

GAB

Model 1: Marktsturend
uitvoerder overheidsopdrachten ten behoeve van overheidssturing

Model 2: Marktdienend
werken op een markt zodanig dat optimale afstemming plaatsvindt van de behoefte van markt, klant en overheid

Oriëntatie

- | | |
|-------------------------------|-----------------------|
| - politiek en wetgeving | - marktsituatie |
| - behoefte overheid | - behoefte werkzoeker |
| - functioneren eigen apparaat | - behoefte werkgever |

Organisatiepatroon

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| - totale beleid landelijk bepaald | - uitgangspunten en hoofdlijnen landelijk bepaald |
| - centrale sturing en verantwoording t.b.v. recht en rechtsgelijkheid | - optimaal decentrale bevoegdheden t.b.v. snelle aanpassing |
| - voortdurende controle door naast hoger hiërarchisch niveau | - middelen inzetbaar naar eigen inzicht |
| - taken beschouwen als afgeleide centrale doelen | - taken beschouwen als antwoord op markt vragen |
| - organisatiegericht denken en gedrag | - klantgericht denken en gedrag |
| - sterk ontwikkelde regelgeving | - beperkt ontwikkelde regelgeving |
| - nadruk op rechtvaardigheid minder op doeltreffendheid en doelmatigheid | - nadruk op doelmatigheid en doeltreffendheid minder op rechtvaardigheid |
| - organisatie(struktuur) meer doel dan middel, neiging tot verstarring | - organisatie(struktuur) meer middel dan doel, neiging tot variabiliteit |
| | - meer mandatering dan controle |
| | - meer kwalitatief gericht dan kwantitatief |
| | - produkt/markt-kombinaties en produktontwikkeling als voortdurend aandachtspunt |
| | - melding ondersteuningsbehoefte aan centraal apparaat |
| | - centraal apparaat schept voorwaarden voor optimaal functioneren perifeer apparaat |

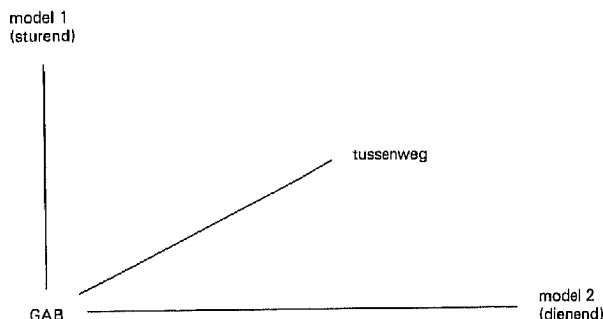
Bemanning

- | | |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------|
| - affiniteit en bekwaamheid tot dit model 1 | - affiniteit en bekwaamheid tot dit model 2 |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------|

- | | |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| - meer anciënniteits-gericht | - meer professioneel gericht |
| - takenpakket als afgeleide van functie-omschrijving | - takenpakket als afgeleide van prioriteitsstelling |
| - proceduregevoelig en -bekwaam | - kwaliteitsgevoelig en -bekwaam |
| - behoedzaam | - initiatiefrijk |
| - reactief | - reactief én actief, anticiperend |

Met bovenstaande opsomming hebben wij proberen aan te geven dat uit een modelkeuze eisen voortvloeien inzake organisatiepatroon en bemanning. Maar deze relaties gelden ook andersom: dominante kenmerken van organisatiepatroon en bemanning betekenen mogelijkheden of beperkingen en zullen het functioneren van een model daarom bevorderen of belemmeren.

Het moge duidelijk zijn dat model 1 (GAB als uitvoeringsapparaat van overheidssturing) een effectieve organisatievorm kan zijn in een stabiele goed functionerende markt met relatief weinig en geringe veranderingen in werkwijzen. Model 2 (GAB als marktdienende organisatie) is een effectieve organisatievorm in situaties die aan snelle veranderingen en aan veel onzekerheid onderhevig zijn. Momenteel is de situatie veelal zo dat GAB's in hun functioneren noodgedwongen een weg proberen te bewandelen die tussen de modellen 1 en 2 ligt.



Sommigen binnen ARBVO noemen de tussenweg een integratie van beide modellen. Bovenbeschreven dilemma's vormen in hun ogen dan ook schijnproblemen. Wij geloven niet dat het een integratie is, en dat het dat ook haast niet kan zijn. De feitelijke situatie laat zich beter begrijpen als een labiel evenwicht. GAB's die enerzijds proberen markten te dienen, anderzijds proberen te antwoorden op de trekkracht van de centrale donor. Organisaties die eigen gewestelijke markten bedienen, willen zichzelf zien als 'opdrachtgever' van een overkoepelend voorwaardenscheppend orgaan, niet andersom.

11 Toekomstige ontwikkelingskoers

Wij spreken in deze notitie over dilemma's omdat het kiezen voor één oriëntatie en het gewoonweg negeren van de andere vrijwel zeker een onbevredigende oplossing zou betekenen. Het arbeidsbureau heeft nu eenmaal en waarschijnlijk onvermijdbaar de marktsturende én marktdienende functie. Voor het verder tot ontwikkeling brengen van het ARBVO-apparaat lijkt het van belang na te gaan wat het karakter van de dilemma's is:

- In hoeverre zijn ze onvermijdbaar en moeten ze beschouwd worden als inherent aan het ARBVO-apparaat?
- In hoeverre zijn ze, als gevolg van een aantal ontwikkelingen, zo gegroeid en is het mogelijk nadelige effecten te verlichten of zelfs op te heffen?

Iedere ontwikkelingskoers zou gericht moeten zijn op het hanteerbaar maken/houden van eerdervermelde knelpunten.

In meer concrete zin staan de volgende ontwikkelingsrichtingen open:

- a. model 1 versterken en door het gehele ARBVO-apparaat laten domineren over model 2
- b. model 2 versterken en door het gehele ARBVO-apparaat laten domineren over model 1
- c. doorgaan op de huidige tussenweg
- d. integratie realiseren van beide modellen, door evenwichtig recht te doen aan de behoeften van betalende en niet-betalende klanten in sturende en dienende situaties.

In alternatief a zou het apparaat de ambitie om marktdienend te werken grotendeels laten vallen of er in elk geval geen consequenties uit willen trekken met betrekking tot organisatiepatroon en dergelijke. In alternatief b zou het marktdienend werken van GAB's daarentegen een vertaling vinden in het hele organisatiepatroon van ARBVO, zoals positie Centrale Dienst, vrijheidsgraden GAB's.

Alternatief c heeft het nadeel dat GAB's niet zullen ontkomen aan het gevoel steeds te kort te schieten tegenover hun klanten en geneigd zijn de 'schuld' daarvan bij het centrale apparaat neer te leggen.

Alternatief d is verreweg de moeilijkste ontwikkelingskoers. Het onderscheidt zich van alternatief c onder meer op de volgende punten:

- Voortdurende bezinning en aanpassing van taken centraal en decentraal.
- Besturing van het apparaat zodanig dat minimale politieke verantwoording mogelijk is, maar overigens zoveel mogelijk recht doet aan de behoeften van cliënten.
- Evenwichtige aandacht voor zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten in het functioneren van GAB's, en niet een van beide dominant.

- Beleidsplanning beschouwen als middel, en niet als doel op zich.
- Ontwikkeling van overeenkomstige management-stijl voor elk niveau.
- Bij aantrekken van nieuwe personeelsleden óók rekening houden met de eisen voortvloeiend uit model 2.

12 Samenvatting

Aangevuurd door een merkwaardig gevoel dat opkomt bij de observator van GAB's als deze beweren op de arbeidsmarkt werkzaam te zijn en aangemoedigd door de resultaten van een analyse van wat het GAB werkelijk doet, werkelijk moet doen, komen wij tot de konklusie dat het GAB eigenlijk in hoofdzaak funktioneert bij de oplossing van problemen voorafgaand aan, volgend op of gelijktijdig met activiteiten van potentiële zoekers en bidders op de arbeidsmarkt.

De hoofdfunctie van het arbeidsbureau is flexibiliseren van starheid, soepel maken wat vast zit. Het arbeidsbureau onderscheidt daarbij een achttal werkvelden, voor elk van deze velden wordt een specifiek produkt geleverd, vaak in vele uitvoeringen. Bij de produktie wordt steeds meer rekening gehouden met moderne marketingopvattingen, dus staat klantgerichtheid centraal, ook in situaties waarbij noodgedwongen sturend moet worden opgetreden.

Ofschoon werkgever en werknemer de direkt handelende partijen zijn op de arbeidsmarkt of op deelmarkten daarvan, heeft het arbeidsbureau door haar flexibiliserende funktie daarop wel een grote invloed. Deze flexibiliserende funktie komt op vele manieren tot uiting.

Deze invloed is er als het arbeidsbureau tot optimale funktieervulling kan geraken. Een belangrijk struikelblok daarbij is dat de middelen door starheid van het overheidsapparaat zonder meer al niet soepel groeien en krimpen met de groei en de krimp van de omzet, maar zoals blijkt zelfs nog een tegengestelde neiging vertonen.

Een buitengewoon groot deel van de energie wordt gestoken in massale routinewerk waarvan slechts een klein deel geautomatiseerd is. Deze massale routinewerk wordt in hoofdzaak verricht ten behoeve van sturende overheidsmaatregelen die niets of slechts indirekt iets met flexibilisering van de arbeidsmarkt van doen hebben. Het hoogwaardig produkt dat dáárvor noodzakelijk is, wordt daardoor te vaak naar het tweede plan verdrongen, alhoewel de organisatie het graag voorrang zou verlenen. Arbeidsvoorziening verkeert in een situatie waaraan na dit ANS-project en na enkele aanvullende maatregelen van binnenuit niet zoveel meer gedaan kan worden als van buitenaf niet eerst aangepast wordt. Maar dán staat een apparaat klaar dat vanuit een geslaagd ambitieus vernieuwingsproces erg veel kan

bijdragen aan flexibilisering van de arbeidsmarkt. Een arbeidsbureau dat dit proces heeft doorgemaakt zal zich bewust zijn dat keuzes moeten worden gemaakt, dat er grenzen zijn aan het kunnen. Dat niet langer de schijn moet worden opgehouden onbeperkt diensten te kunnen verlenen, macht te hebben die er niet is, banen te kunnen kreëren die er niet zijn. Maar niet alleen deze keuzes, ook de keuze voor de donor of voor werkzoeker en werkgever, voor marktsturing of marktdienen zal gemaakt moeten worden.

Kiest men voor de donor, dus in hoofdzaak voor marktsturing dan kiest men welhaast zeker voor een ambtelijk, verstand funktioneren en blijft de markt-flexibiliserende funktie tweederangs. Men kiest dan voor procedures, controle, uitgebreide administratieve activiteiten. Waarschijnlijk nuttige funkties maar meer op bestuur dan op markt gericht. Kiest men voor de klant, ongeacht wie de geldstroom in stand houdt, dan is er met goede leiding, goede scholing, marktgevoeligheid, afgrenzing van funkties en voldoende middelen een kwaliteitsprodukt te maken dat door zijn flexibiliserende werking respekt afdwingt.

Afkortingen

| | |
|----------|-----------------------------------------------------------|
| AB | Arbeidsbureau, nevenvestiging GAB |
| ANS | Arbeidsbureau Nieuwe Stijl |
| ARBVO | Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening |
| CD | Centrale Dienst |
| DBA | Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening |
| DG ARBVO | Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening |
| GAB | Gewestelijk Arbeidsbureau |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| SER | Sociaal-Economische Raad |
| WVM | Werkverruimende Maatregel |
| PBM | plaatsingsbevorderende maatregel |

Noten

1. ManPower en Social Policy in the Netherlands, OESO, Paris 1967, Reviews of Manpower en Social Policies.
2. Advies inzake het Arbeidsbureau Nieuwe Stijl van de Raad voor de Arbeidsmarkt aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, Sociaal-Economische Raad 1971, nr. 19, 13 juli 1971.
3. Donald A. Schon, 'Beyond the stable state', Norton, New York, 1973.

FLEXIBILISERING VAN DE ARBEIDSMARKT

door

Professor drs. W. Siddré

oktober 1985

Voorwoord

Nadenken over flexibilisering betekende voor mij in eerste instantie nadenken over schetsen van de werking van de arbeidsmarkt. Als theoreticus voel ik mij verplicht om steeds zo expliciet mogelijk de veronderstellingen aan te geven waarop deze schetsen van het functioneren van de arbeidsmarkt berusten. Voor geen van mijn schetsen claim ik perfecte zaligheid. De modellen zijn voor bijna 100% aan gangbare economische literatuur ontleend.

Theorie bedrijven is voor mij een discipline. Een discipline om de intuïtie te trainen, alsmede om een 'handle on the facts' te verkrijgen. Als de economische theorie aanzienlijk *meer* zou zijn dan dat, dan zou er nauwelijks gekozen behoeven te worden uit de beschikbare, alternatieve theorieën. Alternatieve modellen zouden er dan nauwelijks bestaan: er zou wellicht één theorie zijn. De keuzes uit de theorieën die ik heb moeten maken zijn daarom ook niet a priori zalig.

Nadenken over flexibilisering betekende voor mij in tweede instantie antwoorden geven op de 17 aan de praeadviseurs gestelde vragen. Ik ben de auteur van deze vragen, Ir. drs. J.C. van Ours, veel dank verschuldigd voor die vragen. Zij prikkelden tot nadenken. Uit het bovenstaande volgt dat ik steeds getracht heb om zijn vragen in te bouwen in een schets van een theorie, en om vervolgens dan op grond van de implicaties uit de theorie een antwoord te geven op de gestelde vragen. Ik kan fouten gemaakt hebben bij de keuze van de modellen; misschien heb ik zelfs voor 'empty boxes' gekozen. Ik kan fouten gemaakt hebben bij het afleiden van de implicaties uit de theorieën en, last but not least, ik kan op grond van foute implicaties ook foute antwoorden gegeven hebben op de vragen. Gaarne houd ik mij aanbevolen om kritiek te mogen ontvangen op deze drieslag.

Meestal wordt een voorwoord geschreven na het nawoord. Het past mij om reeds nu te berichten dat de zojuist beschreven aanpak mij geen aanleiding gegeven heeft om een uitgesproken positief dan wel een uitgesproken negatief oordeel over het flexibiliseringsconcept te geven. De avontuurlijke rondgang langs enkele recente theoretische analyses over de werking van de arbeidsmarkt heeft bij mij wel de mening sterker doen postvatten dat deze markt vrijwel nooit optimaal zal kunnen functioneren, maar ook dat er geen alternatieven zijn.

Veel dank ben ik verschuldigd aan mevrouw Ismenia Blaak - Civiles voor haar zeer efficiënte wijze van behandeling van de 'word-processor'.

W. Siddré

1 Inleiding

Flexibiliseren betekent, zonder twijfel, flexibiliteit herstellen. Maar waarvan? Wellicht kunnen er *drie vormen* van flexibiliteit onderscheiden worden. De eerste vorm van flexibiliteit betreft (de snelheid van) het reageren van gezinnen, bedrijven en overheden op veranderingen in *relatieve* prijzen. De tweede vorm betreft de mate waarin lonen en prijzen kunnen reageren op vraag- en aanbodoverschotten op markten.

Naast deze twee vormen, lijkt mij nog een *derde* vorm van flexibiliteit van groot gewicht. Bedrijven wensen ruimte om te kunnen inspelen op onzekerheden betreffende afzet en prijzen. Ruimte betekent in dit verband dat zij meer keuzemogelijkheden uit produktietechnieken prefereren boven minder. Een economie is minder flexibel naarmate, ten eerste, gezinnen, bedrijven en overheden minder sterk willen of kunnen reageren op veranderingen in relatieve prijzen, ten tweede naarmate relatieve prijzen minder kunnen reageren op veranderende vraag- en aanbodoverschotten en tenslotte naarmate aan bedrijven minder keuzemogelijkheden gelaten worden uit beschikbare produktietechnieken.

De eerste vorm van flexibiliteit betreft het reageren van bedrijven, gezinnen en overheden op veranderende prijsverhoudingen of veranderingen in relatieve prijzen. Wordt de snelheid waarop men reageert geringer?

En als die reacties geringer worden, waarom reageren bedrijven, gezinnen en overheden dan minder op prijssignalen? Waarom zouden gezinnen hun bestedingspatronen nu wellicht minder dan vroeger aanpassen aan veranderingen in relatieve prijzen van consumptiegoederen? Waarom maken bedrijven nu wellicht minder dan vroeger gebruik van het meest beschikbare produktiemiddel arbeid? Waarom bieden personen niet juist *die* diensten van arbeid *meer* aan die erg in trek zijn? De oorzaken voor deze geringere gevoeligheid voor veranderende relatieve prijzen *kunnen* gelegen zijn in de over de decennia heen sterk gestegen welvaart, in de meer dominerende rol die overheden zijn gaan spelen en/of in de toegenomen bureaucratisering van - en op steeds grotere schaal producerende bedrijven. Ook noem ik hier in dit verband het bestaan van inkomensafhankelijke prijzen. De tweede vorm van *in*flexibiliteit betreft het mechanisme van de prijssignalen. Is dat mechanisme zelf star of rigide geworden? Wat zit daarachter? Waarschijnlijk tendenties tot oligopolistische - en meer bureaucratische wijzen van prijszetting, maar vooral ook de *scheiding* die aan het groeien is tussen enerzijds de signalerende functie van prijzen en anderzijds hun functie bij de verdeling van inkomens. Naarmate die scheiding groter zal gaan worden, zal het mechanisme van de prijssignalen minder goed werken.

In het bovenstaande heb ik vooral willen laten doorklinken dat het minder juist zou zijn om het beleid te concentreren op flexibilisering van de arbeidsmarkt. Bij de voorbereiding van het economisch beleid dient er in het oog gehouden te worden dat gebrek aan de drie flexibiliteiten ook op andere markten dan de arbeidsmarkt betrekking kan hebben. Ik denk overigens niet dat er met flexibilisering sprake is van iets geheel nieuws onder de zon.

Flexibilisering gaat over iets, dat er, in zekere mate, afhankelijk van tijd, plaats en omstandigheden, altijd al geweest is. Ik hoef hier slechts te verwijzen naar de literatuur¹⁾.

Dit praeadvies is gebaseerd op onderdelen uit de economische theorie. Het betreft vooral onderdelen die betrekking hebben op de werking van arbeidsmarkten. Ruwweg drie onderdelen kunnen onderscheiden worden:

Ten eerste. Het traditionele, neoklassieke vraag- en aanbodmodel, waarbij er in de evenwichtssituatie geen onvrijwillige werkloosheid bestaat en waarbij de reële loonvoet gelijk is aan de marginale arbeidsproductiviteit. In deze visie wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de statussen 'vrijwillig werkloos' en 'niet tot de beroepsbevolking behorend': vrijwillige werkloosheid is identiek met vrije tijd. De marktkrachten kunnen een opwaartse of neerwaartse druk op het *reële* loonniveau alsmede op *relatieve* lonen in de tijd veroorzaken. De marktwerking is doelmatig als de economische agenten op de markt volledig geïnformeerd, coöperatief en rationeel zijn. Contracten op deze markten, als zij al bestaan, dulden geen 'dead weight'. 'Gains from trade' worden volledig benut. Op markten met vrij fluctuerende relatieve lonen zullen veranderingen in de demografische samenstelling of veranderingen in de samenstelling van het aanbod van arbeid naar scholingsgraden bezien, de relatieve beloningen veranderen zonder dat er sprake is van blijvende onvrijwillige werkloosheid.

Rigiditeiten in de relatieve beloningen kunnen daarentegen een reden zijn dat er voor bepaalde groepen op de arbeidsmarkt niet voldoende arbeidsplaatsen beschikbaar gesteld worden.

Ten tweede. Moderne economen gebruiken vaak modellen waarbij er in de evenwichtssituatie wel sprake is van onvrijwillige werkloosheid. 'Evenwicht' heeft dan betrekking op situaties waarbij *verwachtingen* over relevante variabelen van dien aard zijn dat er geen klachten meer zijn die veranderingen in die variabelen veroorzaken. Deze onvrijwillige werkloosheid wordt als normaal of natuurlijk beschouwd. Drie mogelijke oorzaken hiervoor noem ik hier. Onvrijwillige werkloosheid kan in de evenwichtssituatie blijven bestaan omdat a) arbeidsmoeiliteit kostbaar is, b) er geen vrije informatie over de karakteristieken van werknemers

beschikbaar is en c) omdat er kosten verbonden zijn aan de supervisie van verrichte prestaties. Het aanbod van arbeid bestaat in deze modellen in tegenstelling tot boven ook uit onvrijwillige werklozen. Banen werden *gerantsoeneerd*, en er is in deze visie een duidelijk onderscheid tussen de statussen 'onvrijwillig werkloos' en 'niet tot de beroepsbevolking behorend'.

Ten derde. Tamelijk recent zijn de theoretische analyses waarbij vooral het bestaan en de gevolgen van (meerjarige) *contracten* tussen werkgevers en werknemers centraal staan. Deze contracten vinden vaak hun oorsprong vanwege tijdsverschillen tussen het 'voor wat' en het 'hoort wat'. Zowel van werknemer kant, maar ook van werkgevers kant, wordt het belang van contracten onderkend. Werknemers maken kosten alvorens een bepaalde baan te aanvaarden. Zij zoeken derhalve naar vormen van garanties met betrekking tot het dienstverband. Deze garanties kunnen vastgelegd zijn in impliciete of expliciete contracten, en betreffen clausules waarin onder meer vastgelegd wordt dat men niet op stel of sprong ontslagen kan worden en dat men niet zo maar zonder meer met een arbitraire loonsverlaging geconfronteerd kan worden.

Ook werkgevers willen contracten aangaan waarbij zekerheden geboden worden. Zij hebben immers ook 'turnover costs' moeten maken, zij willen een reputatie opbouwen dat zij 'faire' beloningen geven, al was het maar om de dreiging van stakingen te ontlopen. Essentieel voor de 'contract-theorieën' is dat de loonvoet systematisch kan afwijken van de loonvoet die in het hier boven genoemde 'veiling' model tot stand komt. Niet de *Invisible Hand* bepaalt de loonvoet, maar de *Invisible Handshake*²⁾.

2 Een Inleiding tot Perfecte en Minder Perfecte Allocatie-Modellen op de Arbeidsmarkt

2.1 Perfecte Allocatie Markten

Zelfs in een volkomen statische wereld, een wereld waarin de beroepsbevolking en de techniek niet veranderen, en een wereld waarin het niveau van de finale bestedingen op peil gehouden wordt, zullen slechts stringente voorwaarden 'volledige werkgelegenheid' van moment tot moment garanderen. Een ieder die wil werken tegen de geldende (reële) beloningsvoet kan dan werk vinden. Er treedt in deze wereld geen werkloosheid op als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden op de arbeidsmarkt (waarbij ik afzie van het noemen van alle vereiste voorwaarden waaraan simultaan voldaan

moet worden op andere markten dan de arbeidsmarkt):

- i) de volkomen *flexibel* veronderstelde beloningsvoeten van arbeid en de volkomen flexibel veronderstelde prijzen van finale produkten worden steeds door alle marktpartijen op de arbeidsmarkt op de juiste wijze geanticipeerd.
- ii) alle arbeid is *homogeen* in tweeërlei opzicht: ten eerste *alle* aanbieders van arbeid beschouwen *alle* banen als *identiek* voor wat betreft zowel de financiële als ook de niet-financiële aspecten van deze banen; naast deze homogene *preferentiestructuren* van aanbieders van arbeid moet onder 'homogeniteit' ook begrepen worden dat *alle* vragers naar arbeid *alle* aanbieders van arbeid voor wat betreft hun productieve eigenschappen als equivalent, derhalve als substitueerbaar voor elkaar, beschouwen.
- iii) er bestaan geen *marktvolkomenheden*: in het bijzonder moet gelden dat er volledige en kosteloze *informatie* beschikbaar is over (toekomstige) banen en (toekomstige) lonen; informatie is een vrij goed; dit geldt ook ten aanzien van de structuur van de informatie met betrekking tot de relaties tussen werkgevers en werknemers: verondersteld moet worden dat werkgevers zonder kosten te maken in staat zijn om de 'on the job'-prestaties van werknemers te observeren; tegelijkertijd moet aangenomen worden dat er sprake is van volledige *beweeglijkheid* van arbeid alsmede van kapitaal.

Onder deze zeer stringente voorwaarden treedt er geen werkloosheid op; er zal steeds sprake zijn van een evenwicht op de arbeidsmarkt met 'volledige werkgelegenheid.' Uitgaande van *evenwicht*, geldt dat

- 1). als, *ceteris paribus*, mensen permanent meer willen werken, de reële loonvoet moet dalen, en dat
- 2). door veranderingen in de techniek waardoor, *ceteris paribus*, de arbeidsproductiviteit permanent stijgt, ook de reële loonvoet stijgt.

Deze comparatief-statische benadering kan overigens enigmatische afgezwakt worden. Zelfs als er geen evenwicht is, maar als er een aanbodoverschot of een vraagoverschot bestaat, zullen verschuivingen van de vraagrelatie naar arbeid, resp. de aanbodrelatie van arbeid, de hoogte van de (reële) loonvoet en het niveau van de werkgelegenheid in een *voorspelbare* richting doen veranderen¹.

Eén van de eerder genoemde stringente voorwaarden wordt nu versoepeld. Toegelaten wordt dat aanbieders van mening kunnen zijn dat de ene baan (*relatief aantrekkelijker*) is dan de andere baan. De niet-financiële aspecten kunnen onder meer betrekking hebben op meer of minder vuil en onaangenaam werk en/of op het meer of minder

lopen van risico's voor de gezondheid en/of op het meer of minder werken op minder gebruikelijke uren. Kortom in de ogen van aanbieders kunnen banen sterk in aantrekkelijkheid ten opzichte van elkaar verschillen. Neem aan dat het symbool K_α^S de door aanbieders van arbeid (in geldeenheden gewaardeerde) nadelen van, bijvoorbeeld, vuil en onaangenaam werk in baan α aangeeft. Naarmate K_α^S , ceteris paribus, een hogere waarde aanneemt wordt baan α relatief meer onaantrekkelijk dan baan β . In de evenwichtssituatie, waarbij op beide markten de aangeboden en gevraagde hoeveelheden aan elkaar gelijk zijn, en waarbij de loonvoeten in de tijd gezien niet meer veranderen, zal er nu sprake zijn van een *blijvend en compenserend* loonvoetverschil op de twee markten.

Onder drastisch vereenvoudigde veronderstellingen, blijkt dat het *blijvende* loonverschil gelijk is aan:

$$W_\alpha - W_\beta = K_\alpha^S - K_\beta^S$$

met andere woorden het *beloningsverschil* tussen de twee banen *compenseert volledig het verschil in aantrekkelijkheden in de ogen van aanbieders van arbeid tussen de twee banen*²⁾

Op grond van de voorgaande overwegingen kan overigens *niet* voorspeld worden dat *alle* personen met banen met slechte niet-financiële aspecten altijd meer zullen verdienen dan personen met banen met betere omstandigheden. De theorie voorspelt, dat, als alle overige omstandigheden dezelfde zijn, arbeid in relatief slechte banen meer verdient dan arbeid in relatief goede banen, waarbij aanbieders *vóór* de beroepskeuze *precies op de hoogte moeten zijn* van de relatieve voor- en nadelen van de banen. In feite werd één van de eerder gemaakte veronderstellingen slechts in die zin versoepeld dat er *heterogeniteit* toegelaten wordt in de preferenties van aanbieders, maar de veronderstelling van perfecte en kosteloze informatie over de relatieve voor- en nadelen van verschillende banen werd niet losgelaten. Alle overige omstandigheden moeten echter dezelfde zijn, zoals bijvoorbeeld scholingsniveau, leeftijd, regio en de *informatie* die aanbieders van arbeid hadden op het *moment* dat zij hun beroepskeuzen bepaalden, over de relatieve aantrekkelijkheid van de banen. Zou achteraf die informatie niet juist geweest zijn, dan gaat het verhaal niet op. Voor homogene, *vergelijkbare* arbeid kan de theorie loonverschillen verklaren op grond van onderlinge verschillen in aantrekkelijkheid van de banen. Twee aspecten van deze ideaal werkende markten wil ik hier nog nader toelichten.

Ten eerste, naarmate de gevraagde - en aangeboden hoeveelheden op deze markten meer gevoelig zijn voor veranderingen in beloningsvoeten zullen deze markten eerder evenwichten opleveren. Bij forsere

prijselasticiteiten van de aangeboden - en de gevraagde hoeveelheden zal werkloosheid (bijvoorbeeld ontstaan door een 'shock' of, zoals dat tegenwoordig heet, door een 'surprise' aan de vraagzijde van de markt) sneller verdwijnen.

Ten tweede, aan de NEXUS 'produktiviteit-beloning - 'opportunity-costs' van arbeid' zal ik in dit praeadvies nogal eens bedacht besteden. Wat bedoel ik hiermee? Er is sprake van statische, *efficiënte allocatie van arbeid* als simultaan voldaan wordt aan de twee voorwaarden in de bovenstaande trits: als in een bepaalde activiteit de waarde van de marginale bijdrage van een persoon gelijk is aan de nominale honorering, en als tegelijkertijd deze nominale honorering gelijk is aan de marginale waardering van de tijd door de aanbieder van diensten aangewend in deze activiteit. De laatste gelijkheid betekent dat de feitelijke nominale beloning gelijk moet zijn aan de waardering door de aanbieder van diensten van arbeid van zijn 'opportunity costs' van het aanwenden van zijn tijd in de desbetreffende activiteit. Deze marginale 'opportunity-costs' kunnen verschillen naarmate de omstandigheden verschillen. De 'opportunity-costs' of wel de offers die een aanbieder van diensten van arbeid brengt, kunnen ten tijde van de werkloosheid betrekking hebben op werkloosheidsuitkeringen aangevuld met de (in geld uitgedrukte) waardering van de positieve resp. negatieve kanten van de 'vrije tijd' tijdens een werkloosheidsperiode. De offers kunnen, bij afwezigheid van werkloosheid, betrekking hebben op de beloning die men in een andere activiteit had kunnen verdienen. Nog een ander voorbeeld van deze offers is de waarde die men hecht aan vormen van 'self-employment' of de waarde die men hecht aan werken in de schemer-zone. In de perfect-functionerende arbeidsmarkt levert de dubbele voorwaarde waaruit de NEXUS bestaat, geen problemen op: er is sprake van macro- en micro-efficiency.

Aannemende dat mijn beschrijving van de *statische allocatie* bij benadering juist is³⁾ kan de vraag gesteld worden of die beschrijving de werkelijkheid ook maar enigszins benadert. Soms meer, soms minder, afhankelijk van plaats, tijd en positie, is dan mijn antwoord. Ik claim voor de beschrijving, hoewel het soms een sprookje lijkt met een magische aantrekkingskracht, enigermate het recht om als ideaal beeld te mogen functioneren, met uitzondering (wellicht) van de implicaties voor de verdeling van inkomens uit arbeid. Niet ten onrechte werd aan de praeadviseurs de vraag voorgelegd of een tweeledige invalshoek van efficiënte allocatie en rechtvaardige verdeling bij de beoordeling van het functioneren van de arbeidsmarkt relevant en operationaliseerbaar is (*vraag 7*). Of de verdeling van inkomens uit arbeid, volgens het bovenstaande veiling-model, rechtvaardig is kan naar mijn mening niet beoordeeld

worden omdat de Nederlandse economie onder de bovengenoemde condities niet geobserveerd kan worden.

De wereld zoals boven beschreven heeft niet geflexibiliseerd te worden. Alles is flexibel. Lonen reageren op vraag- en aanbodoverschotten. Vragers en aanbieders op de arbeidsmarkt reageren op relatieve prijzen. Er is voorts sprake van voldoende arbeids- en kapitaalmobiliteit. Informatie, waar ook over, is een vrij goed.

Anders gesteld er kunnen geen symptomen zijn die er op wijzen dat arbeidsmarkten niet efficiënt zouden werken. Er is geen werkloosheid. Er zijn geen vacatures. De reële loonvoet voor de economie als geheel is flexibel. Relatieve prijzen van verschillende vormen van arbeid bepalen de mate van substitutie tussen deze verschillende vormen van arbeid. Er is geen gebrek aan arbeidsmobiliteit. Welk niveau aan arbeidsmobiliteit gewenst is, is overigens moeilijk vast te stellen. Immers als er zeer veel personen zijn met banen van een korte duur, zou dat kunnen duiden op problemen bij de ontmoeting van vraag en aanbod ('matching') en dat zou een indicator van een niet doelmatig functionerende markt kunnen zijn; maar daar staat tegenover dat als participanten op de arbeidsmarkt gemiddeld genomen zeer lang eenzelfde baan aanhouden, dat ook dat symptoom kan wijzen op een niet doelmatig werkende arbeidsmarkt.

De perfect werkende markt zoals boven beschreven kan de aanleiding geweest zijn om het flexibiliseringsconcept als een uitvloeisel van het neoklassieke denken te beschouwen (vraag 1). Toch is daarmee de kous niet af.

Immers het streven naar een flexibele arbeidsmarkt zoals boven beschreven gaat dan geheel voorbij aan recente verworvenheden in de economische wetenschap. Ik noem hier enkele voorbeelden. Sommige van deze voorbeelden komen in dit praeadvies later nog uitvoeriger ter sprake. Ten eerste merk ik hier op dat aan één van de voorwaarden van de NEXUS sowieso niet voldaan kan worden als er sprake is van specifieke training in bedrijven. De gelijkheid tussen loon en arbeidsproductiviteit wordt dan verstoord omdat management zich een deel van de productiviteit toerekent als vergoeding voor de gemaakte kosten voor de specifieke training. Ik ga hier niet verder op in. Dezelfde gelijkheid wordt ook verstoord als er sprake is van niet-loonkosten. Ik bespreek dat in paragraaf 3. Ten derde wijs ik er op dat op zich zelf efficiënte procedures zoals zoekprocessen en contracten, werkloosheid kunnen impliceren, die weinig te maken heeft met 'knelpunten' of andere inefficiënties van de arbeidsmarkt. Aan werkloosheid ontstaan door zoekprocessen besteed ik geen aandacht in dit praeadvies. In paragraaf 4 besteed ik wel enige aandacht aan werkloosheid als gevolg van efficiënte contracten.

Moderne ontwikkelingen binnen de arbeidsmarkt-economie laten derhalve zien dat de NEXUS een te eenvoudig criterium is om het gebeuren op de arbeidsmarkt te evalueren.

Vraag 2 en vraag 13 gaan over het toepassingsgebied van de neoklassieke theorie. In aansluiting op mijn bewering dat de NEXUS een te eenvoudige maatstaf voor de beoordeling van de arbeidsmarkt is, en dat het flexibiliseringsconcept daarom niet zonder meer als een uitvloeisel van het neoklassieke denken beschouwd zou mogen worden, memoreer ik hier dat 'interne arbeidsmarkten', vrijwillig verloop proberen tegen te gaan om de investeringen die in personen gedaan zijn te beschermen. Interne arbeidsmarkten leggen derhalve enerzijds beperkingen op aan mobiliteiten, maar anderzijds zijn interne arbeidsmarkten consistent met doelmatigheid in de context van de afweging van kosten en baten van specifieke training.

Wanneer ik de werking van neoklassieke, externe arbeidsmarkten bezie als slechts één van de veronderstellingen losgelaten wordt, dan wordt de teneur van het verhaal aanzienlijk somberder. Als informatie over de hoogte van arbeidsprestaties geen vrij goed is voor management, dan ontstaan er arbeidsmarkten met (onvrijwillige) werkloosheid. De teneur van dit praeadvies is dan ook dat arbeidsmarkten nauwelijks optimaal, conform de NEXUS, kunnen functioneren. Werkloosheid is normaal, en zoals ik aan het einde van dit praeadvies benadruk, zal het niveau van het vrijwillig verloop en van onvrijwillige ontslagen bij een asymmetrische bilaterale informatiestructuur altijd te groot zijn. Een alternatief voor de gebrekkig functionerende markt is er niet, gelukkig werd aan de praeadviseurs niet gevraagd om een alternatief te bedenken. Wij mochten ons beperken tot het beantwoorden van maar liefst 17 vragen!

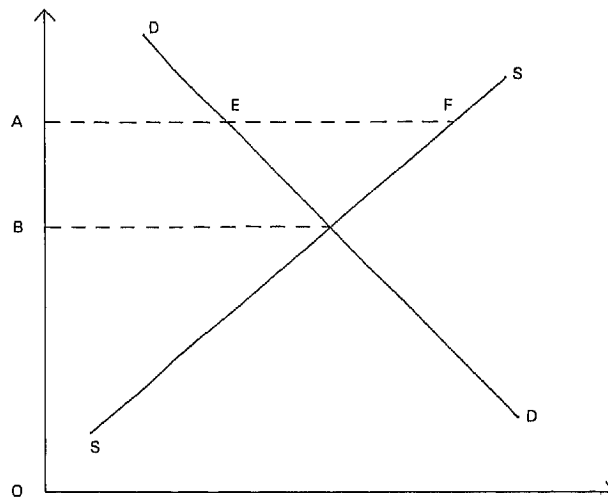
2.2 Minder Perfecte Arbeidsmarkten

In de magische wereld van de neo-klassieken is perfecte informatie alom aanwezig. Moderne economen maken die veronderstelling niet. Zij zijn zeer gespitst op analyses bij een gebrekkige informatie-structuur. Vooral gedurende de laatste 20 jaar werd daarover gepubliceerd, en in het kader van dit praeadvies beperk ik mij tot een schets van één van deze modellen. De keuze uit de quasi-Walrasiaanse modellen is niet eenvoudig⁴⁾. Ik heb gekozen voor een variant waarin management veel tijd moet besteden aan de verwachte productieve prestaties van personeel: inkomen compenseert de 'disutiliteit' van het werken, maar inkomen garandeert geen werk. Anders gesteld. De informatiestructuur is zodanig dat management niet steeds op de hoogte is van de prestaties van individuele werknemers, en dat er kosten gemaakt moeten worden om die informatie

te verkrijgen. Aangenomen wordt dat de productieve prestaties kunnen variëren ('shirking'). Management probeert met een 'incentive'-systeem daar wat aan te doen, maar dat heeft, zoals aanstonds geïllustreerd zal worden, onvrijwillige werkloosheid tot gevolg. Ik zeg hiermede uiteraard niet dat deze oorzaak van werkloosheid de enige of zelfs de belangrijkste oorzaak van de huidige werkloosheid is. Het 'shirking' model is, zoals gezegd, slechts een keuze uit een grote variëteit van modellen, vaak opgebouwd rondom de 'efficiënt-wage hypothesis', die beogen om 'evenwichten' met blijvende, onvrijwillige werkloosheid te verklaren. Het 'shirking'-model zelf zou hooguit werkloosheid op deelmarkten van bepaalde categorieën arbeid kunnen verklaren.

Voor een bedrijf in een puur neoklassieke wereld komt het loonbeleid er op neer om het vigerende loon te betalen en om iedereen die de kantjes er van af loopt te ontslaan zodra de produktiviteit lager dan het loon is. Deze strategie is in een neoklassieke wereld denkbaar, maar in een wereld met gebrek aan informatie over prestaties wellicht niet de meest winstgevendste strategie. Immers iedere werknemer zou van uur tot uur gecontroleerd moeten worden. De daaraan verbonden kosten zouden weleens heel hoog kunnen zijn. Een andere strategie in een wereld met niet-volledige informatie zou kunnen zijn om door premies te betalen boven het loon dat bij 'market-clearing' ontstaat, 'shirking' tegen te gaan. Als iemand toch de kantjes er van af loopt, en als dit toevalligerwijs ontdekt wordt (er zijn daarvoor geen TV-circuits nodig!) dan wordt de premie ingetrokken. De premie dient beschouwd te worden als een 'incentive' om niet in de fout te gaan. Bedrijven waarin met dergelijke 'incentives' gewerkt wordt, kunnen hun supervisiekosten reduceren, en zelfs ondanks de premies, in bepaalde situaties hun winsten nog vergroten.

Als één bedrijf binnen een groep van veel min of meer identieke bedrijven deze strategie volgt, dan zal dat bedrijf in de ogen van aanbieders relatief aantrekkelijker worden. Wat zullen de andere bedrijven doen? Zij zullen ook hun *relatieve positie* als vragers op de arbeidsmarkt veilig willen stellen. Zij zullen ook meer betalen dan het loon dat de markt ruimt. Voorzover enkele bedrijven geobserveerd hebben, en daarom *verwachten* dat andere bedrijven het marktloon en niet meer betalen, zullen zij door zelf meer dan het marktloon te gaan betalen (in de vorm van premies om 'shirking' tegen te gaan) andere bedrijven ook prikkelen om meer dan het marktloon te gaan betalen. Hoe hoog wordt het loon dan in de 'evenwichts'-situatie? Het loonniveau ligt in elk geval hoger dan het loonniveau dat bij 'market-clearing' zou ontstaan. Pogingen van individuele bedrijven om hun gewenste loonverschil ten opzichte van andere bedrijven te handhaven en te verbeteren zijn echter uiteindelijk gedoemd om te mislukken:



door competitie gedwongen betaalt ieder bedrijf in de 'evenwichts'-situatie het gemiddelde dat op de markt betaald wordt, maar dat gemiddelde ligt op een hoger niveau dan dat bij 'market-clearing'. Bij 'evenwicht' *verwachten* bedrijven stuk voor stuk niet meer in staat te zijn om hun relatieve positie ten opzichte van elkaar te kunnen verbeteren.

Welke conclusies kunnen uit dit 'shirking'-model afgeleid worden?

Het hogere loonpeil leidt tot een reductie van de vraag naar arbeid langs de vraagcurve DD in bovenstaande grafiek. Het hogere loonpeil leidt ook tot een groter aanbod langs de aanbodscurve SS. *Meer* personen treden immers toe tot de arbeidsmarkt, en voorzover het positieve inkomenseffect op vrije tijd kleiner is dan het positieve substitutie effect op aangeboden uren, zal *iedere* aanbieder *meer* uren aanbieden.

Bij het hogere loon, OA, is er sprake van een aanbod-overschot. Er zijn minder banen beschikbaar dan men zou willen. Er is sprake van onvrijwillige werkloosheid, in de figuur aangeduid met EF. Banen worden gerantsoeneerd. Deze werkloosheid reduceert bovendien de lust voor 'shirking': 'unemployment as a worker discipline device' noemen Shapiro en Stiglitz dat.

De bovenstaande analyse schuift de *Invisible Hand* geheel uit het beeld.

Management treedt op als *WAGE SETTER*. Het aanbodoverschot zal ook niet leiden tot het elkaar onderbieden van werklozen uit vrees dat onderbieder de indruk zou kunnen wekken dat er, na indiensttreding, toch de kantjes van af gelopen zullen worden.

In een wereld met onzekerheid over 'effort' veroorzaakt management 'third-party'-effecten; management externaliseert werkloosheid. Het concept van flexibilisering zeker voorzover dat

betekking zou hebben op het bevorderen van mobiliteit en op het bevorderen van meer gevoeligheid van relatieve lonen op relatieve schaarsten, zal nauwelijks kunnen bijdragen aan het verminderen van de zojuist beschreven onvrijwillige werkloosheid. Deze vorm van onvrijwillige werkloosheid in een quasi-Walrasiaanse wereld kan immers beschouwd worden als een negatieve externaliteit, waar flexibilisering nauwelijks verbeteringen kan aanbrengen. Informatie over prestaties is en blijft een schaars goed, waarvoor een prijs betaald moet worden. De gevolgen van het gebrek aan informatie worden in het 'shirking'-model door management op arbeid afgewenteld in de vorm van werkloosheid. Arbeidsmarkten worden daarom niet gekenmerkt door ideale efficiency, en zullen dit na de zo juist genoemde vormen van flexibilisering ook niet worden. Schaarste aan informatie is en blijft de boosdoener. Ik kom er later in dit praeadvies nog op terug. Overheidsingrijpen om daarmee een Pareto-optimale situatie te verkrijgen waarbij wel aan de voorwaarden van de NEXUS voldaan wordt, zou wellicht in principe mogelijk zijn, maar welke overheid weet hoe groot de boete op 'shirking' zou moeten zijn en welke overheid weet hoe hoog de belasting zou moeten zijn zodat het *beschikbaar* loon gelijk wordt aan het loon dat bij 'market-clearing' ontstaan zou zijn. Een volmaakt en perfect werkende arbeidsmarkt is een illusie, mede omdat er geen alwetende overheid bestaat.

2.3 Een Individuele Aanbieder

Wanneer komt een individuele aanbieder van diensten van arbeid geheel aan zijn trekken? Wanneer wordt de feitelijke lengte van de werkweek of van de werkdag door management geheel conform de individuele preferenties van individuele aanbieders bepaald?

De preferenties van individuele aanbieders worden (door economen!) op een zeer eenvoudige wijze gemodelleerd. Het komt er op neer dat iedereen meer vrije tijd en meer inkomen prefereert boven minder vrije tijd en minder inkomen. Inkomen kan 'disutility' van werken compenseren, maar wel zo dat naarmate men minder vrije tijd heeft een extra uur werken met meer guldens gecompenseerd moet worden dan de daaraan voorafgaande uren⁵⁾ om op eenzelfde nutsniveau te blijven.

Wil er nu sprake zijn van een situatie waarbij de feitelijke lengte van de werkweek conform is aan die van de preferenties dan zal aan enkele stringente voorwaarden voldaan moeten worden.

Een *uniforme* lengte van de werkweek wordt door management conform de preferenties van aanbieders bepaald, als

- a. er sprake is van volledig vrije mededinging op de arbeidsmarkt en op andere markten,

- b. alle aanbieders van diensten van arbeid dezelfde preferenties hebben ten aanzien van inkomen en vrije tijd,
- c. er geen andere kosten aan tewerkstelling verbonden zijn dan uurlonen,
- d. de produktiviteit per uur onafhankelijk is van de lengte van de werkweek, en deze produktiviteit voor iedereen gelijk is.

Indien veronderstelling b losgelaten wordt zullen er werkweken van *verschillende* lengten ontstaan. In de puur neoklassieke wereld van het eerste gedeelte van de vorige subparagraaf wordt aan deze voorwaarden voldaan. In paragraaf 3 worden de gevolgen gezien van het loslaten van veronderstelling c.

De individuele aanbieder wordt echter vaak geconfronteerd met een 'opgelegde' standaard uren week, die niet noodzakelijkerwijs steeds met de individuele preferenties strookt. Tenminste op papier (maar wellicht ook empirisch) kunnen dan twee groepen aanbieders onderscheiden worden te weten 'inkomens-liefhebbers' en 'vrijtijds-liefhebbers', hoewel beide typen meer inkomen en meer vrije tijd prefereren boven minder⁶⁾. Is een opgelegde standaard werkweek een '*institutionele belemmering*', waarover de praeadviseurs hun licht moeten laten schijnen?

Het vraagstuk waar het hier om gaat heeft vooral te maken met de *restricties* waaronder aanbieders hun nutsfunctie, die de preferenties weergeeft, maximaleren. Is deze restrictie continu of discontinu van aard?

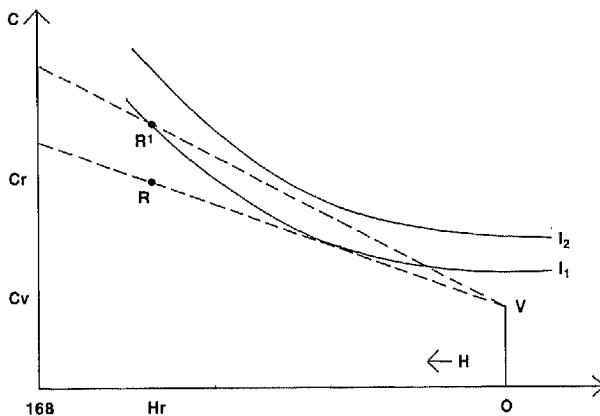
Een *continue* budgetrestrictie betekent dat een individuele aanbieder kan kiezen uit oneindig veel mogelijkheden tussen consumptie en gewerkte uren. In een zeer eenvoudige situatie waarbij een individuele aanbieder geen geschiedenis heeft en geen zorgen over de toekomst heeft, spaart hij niet. Als W de nominale loonvoet per uur aangeeft, V het nominale arbeidsloze inkomen (b.v. giften), dan kan het inkomen $HW + V$, waarbij H het aantal uren per man aangeeft, besteed worden aan consumptie ter waarde van $C = cP$, waarbij c het volume en P de prijs van de consumptie aangeeft. Een *continue* budgetrestrictie van een individuele aanbieder houdt in dat hij kan kiezen uit *alle* combinaties van c en H

die voldoen aan: $c = H \cdot \frac{W}{P} + \frac{V}{P}$, waarbij aange-

aangenomen wordt dat de individuele aanbieder een 'pricetaker' op de markt is: W is voor hem een gegeven, evenals V en P . Bezien wij vervolgens hoe de situatie er uit ziet als er *geen* sprake is van een continue budgetrestrictie. Een bedrijf zal niet altijd oneindig veel combinaties van inkomen en gewerkte uren aan kunnen bieden. Uit overwegingen van doelmatigheid zal een bedrijf vaak slechts beperkte combinaties willen aanbieden. In de volgende paragraaf kom ik daarop nog uitvoerig terug. Als alle

aanbieders geconfronteerd worden met een 'take it or leave it' régime van mogelijkheden bij een bedrijf, en ook elders geen andere keuzemogelijkheden aangeboden krijgen dan schrompelt de budgetrestrictie van een individuele aanbieder ineen

tot de twee punten R en $\frac{V}{P} (= v)$ in de volgende figuur:



Punt R geeft aan een combinatie van c_r consumptiegoederen en H_r uren; punt v geeft aan een combinatie van c_v consumptiegoederen en nul uren. Is een dergelijk régime niet een 'kneelpunt' op de arbeidsmarkt? Kan deze discontinue budgetrestrictie niet beschouwd worden als een 'rigiditeit'? Wat zijn de belangrijkste implicaties van een dergelijk binair bod vanuit een bedrijf? Zeer aannemelijk is dat een individuele aanbieder niet meer zijn meest geprefereerde combinatie van uren en consumptie kan kiezen. Het is immers puur toeval als deze meest geprefereerde combinatie precies zou samenvallen met punt R. De meest geprefereerde situatie ligt links of rechts van R (op de fictieve rechte lijn door de punten R en v, fictief omdat die *continu* budgetlijn juist *niet* bestaat). Als de meest geprefereerde combinatie rechts van R ligt, dan voelt deze aanbieder zich op punt R 'overemployed', of in de termen van Leon Moses, hij is een 'vrijetijds liefhebber'. Hij verkeert niet 'in een evenwichtssituatie'. Hij is wellicht zelfs ontevreden. Onder bepaalde omstandigheden kan de arbeidsmarkt zo functioneren dat deze rigiditeit slechts tijdelijk is.

Ten eerste zal de ontevreden werknemer bij een niet al te strak doorgevoerd régime van 40 uur en niet minder, door *absenteïsme* zijn eigen positie kunnen proberen te verbeteren.

Ten tweede kan vrijetijds liefhebber door het maken van *overuren* (mits in voldoende mate aangeboden tegen een bepaald tarief) dat niveau van satisfactie of nut bereiken dat hij bereikt zou kunnen hebben bij een volledige vrije keuze uit alle mogelijkheden langs een continue budgetrestrictie.

Ten derde, de ontevredenheid van deze en andere

werknemers kan zich gaan uiten in additionele looneisen: W , het loon per uur, wordt hoger; een *compenserende* loonvoet $W' (> W)$ is denkbaar waarbij wederom dat nutsniveau bereikt wordt waarbij de satisfactie even hoog is als bij een vrije keus op een continu budgetrestrictie. Tenslotte lijkt het aannemelijk dat er een reductie van de arbeidstijd gevraagd zal worden.

Enkele van deze aanpassingen kunnen ook met de nevenstaande figuur geïllustreerd worden. Ik neem nu als voorbeeld het compenserende loonverschil. Gegeven de preferenties van de aanbieder, in de figuur aangegeven met de indifferentiecurven I_1 en I_2 , zou bij volledig vrije keuze, bij het gegeven reële arbeidsloze inkomen v en bij de gegeven reële loonvoet (zoals aangegeven door de helling van vR) een punt a gekozen worden op indifferentie-curve I_1 . Zoals gezegd de individuele aanbieder voelt zich daarom niet gelukkig in punt R. De hogere loonvoet W' (in de grafiek aangegeven met de helling van de lijn vR') brengt hem echter op hetzelfde nutsniveau als hij verkregen zou hebben bij volledig vrije keuze.

Een min of meer analoge analyse kan gegeven worden voor inkomens-liefhebbers: aanbieders van uren die door een 'take it or leave it' - régime in eerste instantie min of meer gedwongen worden om minder te werken dan zij, gegeven preferenties en beloningsverhoudingen, zouden willen.

In deze paragraaf werden enkele *potentiële rigiditeiten* of *kneelpunten* (vraag 3) beschouwd. Als criterium werden daarbij steeds gehanteerd de individuele preferenties aangaande inkomen en vrije tijd. Potentiële rigiditeiten kunnen in talloze vormen heel wel aanwezig zijn; er kan zelfs gesproken worden van 'onevenwichtigheden'. Onder bepaalde omstandigheden geldt overigens evenzeer dat door het 'zelfregulerend vermogen' van de markt (vraag 9) institutionele belemmeringen zoals boven genoemd, na verloop van tijd kunnen verdwijnen (bijvoorbeeld door overuren, compenserende loonverschillen, reducties in arbeidstijd). Marktpartijen realiseren zich dat er 'gains from trade' zijn, die de oorspronkelijke barrières op transacties na verloop van tijd kunnen doen verdwijnen.

Deze nogal optimistische kijk op de werking van de arbeidsmarkt (voorzover het individuele aanbieders betreft) dient echter nader beschouwd te worden als ook andere 'constraints' op de keuzemogelijkheden in aanmerking genomen worden.

Zeer cru geformuleerd zou de vraag kunnen luiden: is de werking van de arbeidsmarkt zelf niet volkomen in elkaar gestort? Die vraag zou gesteld worden tegenover de hypothese dat de arbeidsmarkt minder optimaal functioneert door omstandigheden die weinig met de werking van de arbeidsmarkt zelf te maken hebben maar eerder met externe factoren. Een aanwijzing voor het in elkaar storten van de

werking van de arbeidsmarkt zou, op het eerste gezicht, het hoge niveau van de werkloosheid kunnen zijn. Maar is dat hoge niveau van de werkloosheid niet *mede* het gevolg van de hoge marginale belastingtarieven en/of van het hoge niveau van de uitkeringen en/of van een onderwijssysteem dat mensen niet opleidt voor die banen die wel beschikbaar zijn? Zijn potentiële aanbieders door één of meer van deze laatste factoren niet minder gemotiveerd om te werken, en is er daarom aan de werking van de arbeidsmarkt *zelf* eigenlijk niets veranderd? In antwoord op *vraag 17* liggen hier nog talloze vraagstukken die empirisch onderzocht zouden moeten worden.

Beslissingen door individuele aanbieders worden, bij gegeven preferenties over inkomen en vrije tijd, genomen op grond van de eerder genoemde budgetrestrictie. In de werkelijkheid is er meer aan de hand dan het ineenschrompelen van deze restricties tot twee punten. Soms wordt de helling van de lijn vR , die het reële beschikbaar uurloon aangeeft, bijvoorbeeld voor gehuwde werkende vrouwen zo klein dat het reële beschikbare uurloon beneden hun 'reservation wage' daalt: het minimum dat zij zouden willen ontvangen om te participeren in de beroepsbevolking. Zij kiezen dan voor punt v . Soms wordt de budgetrestrictie opgesierd met een grote uitstulping (rechts van de lijn, ergens tussen R en v) waarop aanbieders van arbeid volkomen rationeel reageren (veroorzaakt door overdrachten) door minder uren aan te bieden, of zich zelfs geheel uit de actieve arbeidsmarkt terug te trekken 'met behoud van' overdrachten. Ook zij kiezen dan voor punt v .

Aan het einde van de vorige subparagraaf vestigde ik de aandacht er op dat een volmaakt en perfect werkende arbeidsmarkt een illusie blijkt te zijn. Hier eindig ik met de hypothese dat de werking van de arbeidsmarkt zelf niet in elkaar gestort is, maar dat de arbeidsmarkt wellicht slecht functioneert mede op grond van externe factoren die de werking kunnen beïnvloeden.

3. De Vraag naar Mensuren

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de vraag naar diensten van arbeid. Vooral zal bezien worden de wijze waarop een bedrijf het optimale aantal personen (N) én het optimale aantal uren per persoon (H) kan vaststellen. 'Optimaal' betekent hier steeds optimaal bezien vanuit de doelstellingen van een bedrijf. De kernpositie van deze paragraaf is dat bij een teruglopende economische activiteit, afhankelijk van de *structuur* van de *niet-loonkosten* van arbeid¹⁾, soms de benedenwaartse aanpassing eerder in ontslagen van werknemers zal plaatsvinden, soms eerder in een aanpassing van het aantal uren per persoon.

Niet-loonkosten kunnen betrekking hebben op zgn.

'turnover costs' van arbeid (recruterings- training- en ontslagkosten), maar ook op de kosten van het surveilleren van de productie, alsmede op de kosten van het verschaffen van 'fringe-benefits'.

Ik zal proberen aan te tonen dat als de *niet-loonkosten per persoon konstant* zijn bij een verandering in het personeelsbestand, management van een bedrijf *niet* geneigd zal zijn om bij een teruglopende vraag naar goederen de uren per man (H) (of de lengte van de werkweek) aan te passen. Hier is wellicht sprake van een rigiditeit, die 'positioneel' bepaald is, afhankelijk van de positie die men als marktpartij inneemt (*vraag 6*). Ik kom hierop terug in deze paragraaf.

Een drietal basis-veronderstellingen zal moeten worden gemaakt:

- Er moet een specificatie gegeven worden voor de door het bedrijf gebruikte *technologie*. In het bijzonder de samenhang tussen het productie-volume en de produktiefactoren moet vastgelegd worden. Alleen arbeid speelt een rol. Grondstoffen en diensten van kapitaal als 'inputs' in het productieproces blijven hier geheel buiten beschouwing. Arbeid wordt, zoals gezegd, onderscheiden naar personen per week (N) en naar uren per persoon per week (= lengte van de werkweek) (H).
- Er moeten veronderstellingen gemaakt worden over de *marktvorm*. Is er wel of is er niet sprake van volledige vrije mededinging op de arbeidsmarkt? Ik ga uit van *monopsonistische* elementen op de arbeidsmarkt. Ook de marktvorm van de eindprodukten moet vastgelegd worden. Ik heb aangenomen dat de ondernemer op de markt van eind-produkten een '*price-taker*' is. De prijs van het eindprodukt fungeert overigens als een indicator van de stand van de economische activiteit. Ik zal aannemen dat bij een economische opleving de prijs stijgt, en visa versa.
- Tenslotte moet vastgelegd worden welke *doelstellingen* het bedrijf nastreeft. Ik heb aangenomen dat naar *winstmaximalisatie* gestreefd wordt. In de appendix bij deze paragraaf wordt een wiskundige toelichting op het model gegeven.

De kernpositie van deze paragraaf hangt nauw samen met de specificatie van de kosten-structuur. De niet-loonkosten van arbeid worden aangegeven met K . De samenhang tussen K en N , te weten $K(N)$, zal zo gespecificeerd worden dat de niet-loonkosten *kunnen* variëren als er meer of minder personen (N) te werk gesteld worden, maar deze niet-loonkosten variëren in elk geval *niet* met het aantal uren per persoon (H). Het symbool $K(N)$ bevat onder meer a) bijdragen aan sociale zekerheid door werkgevers, b) kosten van het aantrekken, trainen en ontslaan van personeel en c) kosten die te maken hebben met het te werk blijven stellen van personeel.

Deze derde component kan onder meer bevatten de kosten verbonden aan het verstrekken van maaltijden, kosten van 'fringe benefits' alsmede kosten van het doorbetalen voor niet-gewerkte uren (vakanties, verlof). Het symbool $W(H)$ geeft de variabele kosten aan: loonvoet per uur als functie van het aantal gevraagde uren per man.

De totale kosten, C , kunnen nu geschreven worden als $C = W(H) \cdot N \cdot H + K(N)$, waarbij de eerste term in het rechterlid van de vergelijking de totale loonkosten aangeeft en de tweede term de niet-loonkosten. De loonkosten zijn gelijk aan het produkt van het totaal aantal uren (NH) maal de loonvoet per uur ($W(H)$). De niet-loonkosten K hangen af van N . Als de werkgelegenheid verandert, veranderen de niet-loonkosten. Maar hoe? Aangenomen wordt dat de *mogelijkheid* bestaat dat de niet-loonkosten *per persoon* konstant blijven als de werkgelegenheid verandert: $K(N)/N$ is konstant.

Op grond van het maximeren van een winstfunctie stelt management het aantal gewenste uren per persoon en het gewenste aantal personen vast. Dit levert de volgende conclusie op:

De gevoeligheid van de vraag naar het gewenste aantal uren per man ten opzichte van veranderingen in de bedrijvigheid hangt af van de omstandigheid of de niet-loonkosten per persoon konstant zijn. Als dat zo is, dan zal management bij het teruglopen van de economische bedrijvigheid de lengte van de werkweek niet naar beneden willen aanpassen, maar de verminderde behoefte aan uren volledig zoeken in een benedenwaartse aanpassing van de werkgelegenheid (in personen uitgedrukt). Naarmate de niet-loonkosten méér dan proportioneel veranderen bij een verandering van de werkgelegenheid (in personen uitgedrukt), zal bij een teruglopende economische activiteit de aanpassing van de uren *meer* geschieden langs de weg van een aanpassing van de uren per man (H , de lengte van de werkweek) en *minder* door een benedenwaartse aanpassing van het aantal personen (N).²⁾

Ongetwijfeld zal de ene waarnemer hier spreken over rigiditeiten terwijl een andere waarnemer dezelfde uitkomst als een flexibiliteit zal bezien (*vraag 3*). Daarom lijkt het gewenst om te onderzoeken in welke mate werknemers het *nut* van de *voorzieningen in bedrijven* waarderen. Als er in het geheel geen niet-loonkosten zouden zijn, wordt de in de vorige paragraaf beschreven situatie *enigermate* benaderd: de lengte van de werkweek wordt door management geheel conform de preferenties van aanbieders bepaald. Hier ligt derhalve een duidelijk spanningsveld. Zeker vrijetijds-liefhebbers zouden gaarne een reductie van de lengte van de werkweek

zien bij een teruglopen van de economische activiteit, maar management zoekt de benedenwaartse aanpassing juist geheel in ontslagen als de niet-loonkosten per persoon konstant zijn. Aan mogelijke andere preferenties van arbeid, te weten de reductie van de lengte van de werkweek, wordt geen gehoor gegeven als de niet-loonkosten per persoon konstant zijn maar die kosten worden juist ten behoeve van werknemers gemaakt, immers tegenover die kosten staan (voor een deel) de eerder genoemde 'fringe benefits'. Als werknemers het nut van die voorzieningen niet hoog waarderen, dan zullen zeker vrijetijds-liefhebbers met teleurstelling moeten ervaren dat management bij een daling in de vraag naar eindprodukten de aanpassing geheel zoekt in ontslagen en niet in een reductie van de lengte van de werkweek. Als werknemers het nut van de voorzieningen erg hoog achten dan zou dat wellicht de teleurstelling kunnen compenseren. De toenemende betekenis van niet-loonkosten, nu gemiddeld genomen ongeveer 30% van de totale kosten van arbeid in de OESO-landen maakt ook een onderzoek gewenst naar de oorzaken van die toenemende betekenis. Vooral van belang lijkt mij dan de vraag of de toenemende betekenis het gevolg is van meer verplichte bijdragen van werkgevers aan sociale zekerheid dan wel als gevolg van het feit dat tijdens onderhandelingsprocessen over arbeidsvoorwaarden bonden hun wensen eerder gerealiseerd zien worden in meer 'fringe benefits' dan in hogere lonen.

De vraag naar personen, resp. naar uren per persoon werd in het voorgaande beschouwd als een *afgeleide* vraag. Immers gegeven de stand van de techniek en gegeven de prijs van het eindprodukt zoekt het bedrijf naar een optimale combinatie van personen, resp. uren per persoon. 'Optimaal', uiteraard, gezien tegen de achtergrond van de doelstellingen van het bedrijf: winstmaximalisatie.

Het lijkt mij gewenst de bovenstaande aanpak te confronteren met enkele kritische vragen. Is het gedrag van management zo 'neutraal' als uit de analyse lijkt en is de rol van het management van een bedrijf zo beperkt?

Lijkt het niet alsof arbeid slechts een produktiefactor is die zich alleen maar moet aanpassen? Kortom spelen bedrijven niet een veel aktievere rol op de arbeidsmarkt dan voortvloeit uit de analyse van de vorige paragraaf, die wellicht als een 'technologisch determinisme' gezien zou kunnen worden? De exactheid van de uitkomsten van de vraag naar arbeid in de twee dimensies is echter alleen een gevolg van het feit dat er in de analyse zelf geen rekening gehouden werd met onzekerheden. Natuurlijk heeft het weergegeven model overigens een beperkte betekenis. Zo werd er aangenomen dat er geen sprake is van 'labour-hoarding' of van 'verborgen werkgelegenheid' in het bedrijf.

Iedereen die in het bedrijf werkt, verricht productief werk. De produktiviteit per uur is voor iedereen gelijk zowel, zeg, tussen 8.00-9.00 uur 's morgens als tussen 16.00-17.00 uur 's middags. 'Shirking' komt niet voor. Er is bovendien geen sprake van een 'interne arbeidsmarkt'. Als er personen aangetrokken worden als de vraag naar eindprodukten stijgt, dan worden deze personen gerecruteerd op een externe markt. Als er een reductie van het personeelsbestand (hetzij in personen, hetzij in uren per persoon) moet plaats vinden dan blijft *onbesproken* de vraag wie ontslag krijgen, respectievelijk wie minder uren per dag zullen gaan maken. Nog sterker, de analyse gaat er van uit dat als er sprake is van gedwongen ontslagen dat iedereen in het bedrijf een gelijke kans heeft om ontslagen te worden, en dat als de uren per persoon gereduceerd moeten worden, dat bij alle werknemers deze urenreductie op dezelfde wijze zal plaatsvinden. Het model houdt geen rekening met 'first in, last out'. Aan deze reeks van beperkingen zouden nog veel manco's toegevoegd kunnen worden. Waar het echter om gaat is dat *verondersteld wordt dat veel van deze manco's geen of een te verwaarlozen invloed hebben op de samenhangen die wel centraal in de analyse staan*, te weten welke invloeden hebben kosten, zowel loon als ook niet-loon kosten, op de vraag naar personen, resp. uren per persoon.

In een 'echt' bedrijf zal de vraag naar arbeid op elk willekeurig moment natuurlijk door meer factoren beïnvloed worden dan die genoemd werden. Op ieder *willekeurig moment* in de tijd heeft de vraag naar arbeid in zekere zin een *compromis-karakter*. Een compromis tussen enerzijds de economische en sociale behoeften aan het *stabiliseren* van de werkgelegenheid in een bedrijf en anderzijds de behoefte die gevoeld wordt door de behoefte aan *flexibiliteit*. Deze twee onderstromen voor wat betreft de vraag naar arbeid gaan in feite tegen elkaar in, soms lijkt de ene stroom te prevaleren, soms de andere.

Een uitvoerige toelichting op het *compromis-karakter* van de vraag naar arbeid vergt een grondige analyse van de notie van 'interne arbeidsmarkten' en van 'speciale vormen van arbeid' die kunnen ontstaan vanwege de wenselijkheid van de derde vorm van flexibiliteit. Management prefereert meer keuze-mogelijkheden uit bestaande produktietechnieken boven minder keuzemogelijkheden, gezien onder meer de onzekerheden over afzet en prijzen van de produktiefactoren. De 'interne arbeidsmarkten' kunnen een belangrijke factor zijn achter één van de tegengestelde krachten waarop het compromis-karakter van de feitelijke vraag naar arbeid berust. In dit verband kan, zoals reeds eerder gezegd, gedacht worden aan de *specifieke training* van personeel. Vooral de kosten die door een bedrijf gemaakt zijn om deze specifieke training te verkrijgen, zou management er toe kunnen brengen om de

werkgelegenheid zo veel mogelijk te stabiliseren.³⁾ Naast de kracht die leidt tot een stabilisering van de vraag naar arbeid, dient ook een *tegengestelde kracht gezien te worden, die ontstaat uit de noodzaak van het inspelen op onzekerheden, anders geformuleerd, die kracht die ontstaat uit behoefte aan de derde vorm van flexibiliteit*. Daardoor zouden 'speciale vormen van arbeid' kunnen ontstaan, ('des formes d'emploi précaire') die *flexibiliteit* mogelijk maken.

4. Coalities van Werknemers, Wage Setters, en Efficiënte Contracten

In het eerste gedeelte van paragraaf 1 speelde de Invisible Hand een belangrijke maar uiteraard onzichtbare rol. Die Invisible Hand werd in het tweede gedeelte van die paragraaf vervangen door management als Wage Setter. In deze paragraaf wordt eerst enige aandacht besteed aan de *vakbond* als *Wage Setter*, maar waarbij management nog steeds unilateraal het aantal arbeidsplaatsen bepaalt. Daarna worden de consequenties gezien van een model waarin arbeid én management in coöperatieve sfeer via 'joint-decision making' loonhoogte én werkgelegenheid bepalen. Ten derde wordt gezien of er 'efficiënte' contracten bestaan, waarbij wederom alleen aan management 'the right to manage' wordt toegedacht, in het bijzonder bij het vaststellen van het aantal arbeidsplaatsen. Er bestaat op de arbeidsmarkt steeds een spanning tussen enerzijds de krachten die uit competitie voortkomen en anderzijds de behoefte aan stabiliteit. Competitie oefent druk uit op reële en relatieve beloningen. Daar staat de behoefte aan stabiliteit van de reële en relatieve beloningen tegenover, alsmede de behoefte aan baan zekerheid. Deze behoefte aan stabiliteit komt bij werkgevers en bij werknemers voor. Vandaar het bestaan van geïnstitutionaliseerde contracten, waarbij beloningen bepaald worden door een 'handshake'. Het laatste van de drie zo juist genoemde modellen, het zgn. werkgelegenheids-contingente looncontract, vereist echter fluctuaties in de werkgelegenheid (geen baan zekerheid) als prijs voor een situatie waarbij het management van een bedrijf de tijd van arbeid volledig respecteert bij de beslissingen omtrent het aantal gewenste arbeidsplaatsen. De volgende beschouwingen dienen gelezen te worden in het licht van de aan de praeadviseurs gestelde vragen die betrekking hebben op 'geïnstitutionaliseerde regels' waardoor 'prijs- en hoeveelheidsaanpassingen aan grenzen gebonden zijn en waardoor aanpassingsprocessen vertraagd optreden'. (vraag 3 en vraag 7)

4.1 Doelstellingen van vakbonden; de bonden als Wage Setters

De doelstelling van bonden wordt sterk gecomprimeerd weergegeven in een nutsfunctie van een bond. De belangen van een bond zijn het behartigen van de reële lonen en werkgelegenheid van de leden van de bond. De volgende functie geeft dit weer.

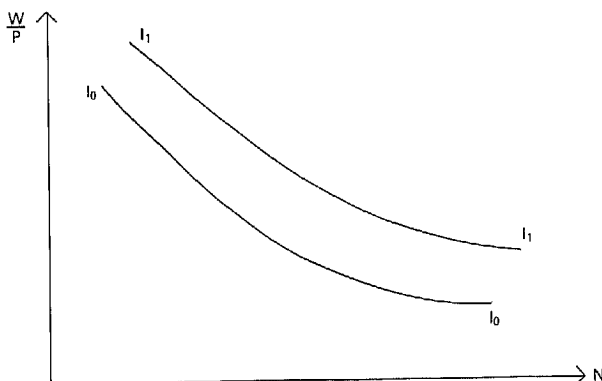
De variabele U is een indicator van het nut van de leden van de bond, en deze U is opgebouwd uit de gewogen som van het nut van werkende leden, $U(W)$, en het nut van werkloze leden, $U(b)$, waarbij b de reeds eerder besproken 'opportunity-costs' van een aanbieder van arbeid aangeeft:

$$U = NU(W) + (M - N)U(b)$$

en waarbij $M - N$ het aantal werkloze leden van de bond aangeeft. De bond behartigt derhalve de belangen van de werkende leden, $NU(W)$, en de belangen van de werkloze leden $(M - N)U(b)$. Werkloze leden en werkende leden tellen even zwaar mee. In de volgende figuur wordt deze nutsfunctie aangegeven; langs de verticale as wordt de nominale loonvoet gemeten (W), dus bij een konstant prijsniveau ook de reële loonvoet; langs de horizontale as wordt het niveau van de werkgelegenheid gemeten (N).

De indifferentiecurve I_0 geeft alle combinaties van loonshoogte en werkgelegenheid weer die eenzelfde waarde van de nutsindicator U opleveren. De helling in ieder punt geeft de mate aan waarin de bond bereid is om een hoger loon te willen inruilen voor een lager niveau van de werkgelegenheid, zodanig dat het nutsniveau niet verandert. Een bond die de indicator U wil maximeren zou, als er geen *nevenvoorwaarden* zijn, terecht komen in een 'State of Bliss' in het extreme Noord-Oosten van figuur 1.

figuur 1



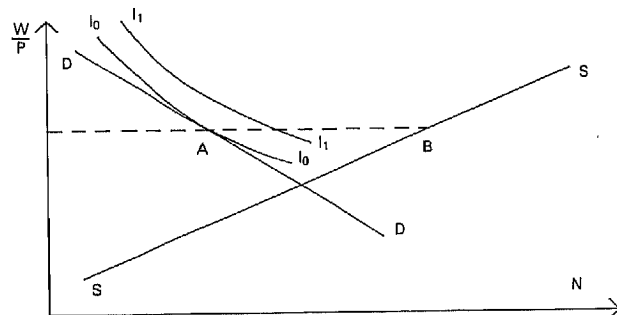
Die nevenvoorwaarden zijn er wel! De vraagcurve naar arbeid, AB in de figuur, gebaseerd op strikte

winstmaximalisatie door bedrijven, geeft bij iedere reële loonvoet het aantal beschikbare arbeidsplaatsen aan. Arbeid wordt nu niet onderscheiden naar uren per man en naar personen zoals in de vorige paragraaf. Een dominante bond die als Wage Setter optreedt kiest

voor de reële loonvoet aangeduid met $\left(\frac{W}{P}\right)^*$.

Management heeft deze vaststelling van de loonshoogte door de bond gelaten over zich laten heenkomen, en voor management resteert er niets anders dan het bepalen van het bijbehorende aantal arbeidsplaatsen (N^*). Wat zijn nu de belangrijkste consequenties van dit model? Daartoe maak ik gebruik van de volgende figuur (zie fig. 2) waarin ook weer de aanbodcurve van arbeid getekend is. *Ten eerste* blijkt dat de hoogte van de reële loonvoet in het model van de dominante bond hoger is dan in het model van volledig vrije mededinging op de arbeidsmarkt. *Ten tweede* blijkt dat de bond 'onvrijwillige werkloosheid' veroorzaakt. De figuur lijkt overigens sprekend op die van paragraaf 2 waarbij management als Wage Setter optrad. *Ten derde* de nominale loonvoet reageert niet op het aanbodoverschot. Hier ligt een mogelijke bron voor *loonrigiditeit*, waaraan in deze paragraaf nog twee andere bronnen van loonrigiditeit toegevoegd zullen worden. Loonrigiditeiten liggen diep verankerd in het maatschappelijk proces.

figuur 2



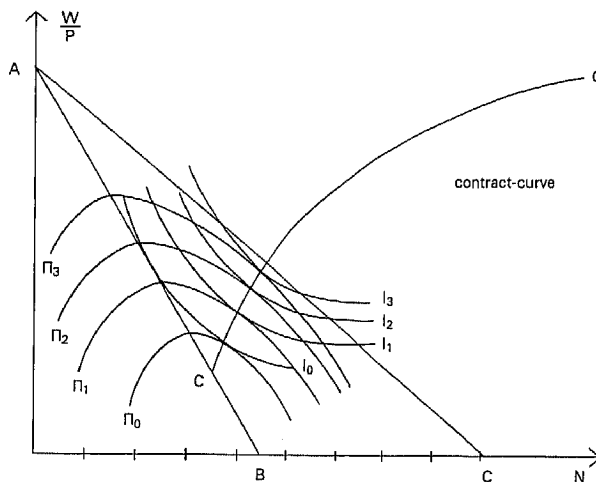
4.2. Bestaan er EFFICIËNTE CONTRACTEN bij vormen van COÖPERATIE tussen Management en Bonden?

Een schets van een model zal gegeven worden waarin beide partijen betrokken zijn bij de bepaling van de loonvoet en van het niveau van de werkgelegenheid. Aangenomen wordt dat management en arbeid een nutsfunctie van bonden maximeren maar onder de voorwaarde dat bedrijven een bepaald minimum niveau aan winsten willen hebben. Of anders uitgedrukt, management en arbeid maximeren een winstfunctie onder de voorwaarde van een minimum aan nut voor de

bonden. Hieruit volgt dat voor bedrijven ook bepaalde combinaties van reële loonvoet en werkgelegenheid ter rechter zijde van de vraagcurve naar arbeid AB in de volgende figuur toelaatbaar zijn. In figuur 3 stelt AB de vraagcurve naar arbeid voor afgeleid op grond van maximalisatie van de winsten. De (N,W) combinaties die een *gelijk niveau* van de winsten opleveren, vormen de 'isowinst' curve van het bedrijf (bij een gegeven niveau van de prijzen van eindprodukten). De lijn AB gaat door de toppen van de isowinst-curven.

In figuur 3 worden enkele 'iso-winst' curven van een bedrijf getekend, aangeduid met Π_0 , Π_1 en Π_2 .

figuur 3



Voor een bedrijf dat een bepaald *minimum niveau van de winsten* nastreeft zijn oneindig veel combinaties van loonshoogte en werkgelegenheid *rechts van AB* acceptabel. Het gebied ABC geeft deze combinaties aan. De lijn AC geeft bij ieder niveau van de werkgelegenheid de *gemiddelde arbeidsproductiviteit* aan.

Voor alle combinaties van de reële loonvoet en werkgelegenheid die gekozen worden binnen de driehoek ABC is er sprake van 'Overstaffing' of 'Featherbedding': te veel arbeidsplaatsen in vergelijking met het aantal dat bij strikte winstmaximering beschikbaar zou zijn.

Wordt ook het veld van indifferentiecurve van de bond getekend in een veld met isowinst-curven van een bedrijf, dan kan een locus gedefinieerd worden van combinaties van loonshoogte en werkgelegenheid, waarvoor geldt dat, gegeven een gewenst minimaal winstniveau, de bond de hoogste indifferentiecurve bereikt of omgekeerd waarbij, gegeven een bepaald niveau van de nutsindicator van de bond, het bedrijf de hoogste isowinst-curve bereikt. In de figuur wordt deze locus, aangeduid met CC, 'contractcurve' genoemd.

Punten op de contractcurve zijn zowel voor de nut-

maximerende bond als ook voor het naar een zo hoog mogelijke winst strevende bedrijf aantrekkelijker dan alle punten die *niet* op de contractcurve liggen. In die zin zijn arbeidscontracten waarbij een loonshoogte en werkgelegenheid vastgelegd worden, volgens deze contractcurve-theorie, *efficiënt*. Welke werkgelegenheid-loonshoogte combinatie op de contractcurve gekozen wordt, blijft een kwestie van de *relatieve machtspositie* van de twee partijen op de arbeidsmarkt. Efficiënte contracten in de bovengenoemde betekenis vereisen overigens wel zodanige *institutionele arrangementen* dat de bond de gelegenheid krijgt om mede invloed te kunnen uitoefenen op het niveau van de werkgelegenheid in het bedrijf. In essentie komen deze institutionele arrangementen neer op vormen van 'joint-decision making', en zijn wellicht te vergelijken met Arbeidsplaatsenovereenkomsten (APO's).

De *contract-curve* werd gedefinieerd als de *verzameling van punten* in het loonshoogte-werkgelegenheid vlak waarvoor geldt dat de helling van de isowinst-curve gelijk is aan de helling van de indifferentiecurve van de bond. Als partijen eenmaal een punt op deze contractcurve bepaald hebben, dan betekent dat bij een beweging naar links of naar rechts langs de contractcurve één van de partijen er slechter aan toe zal zijn. In die zin is de contractcurve het symbool in dit praeadvies van de 'belangen-tegenstellingen' waarover onder meer in *vraag 11* gesproken wordt. De *coöperatieve sfeer* tussen management en arbeid betekent echter dat beide partijen bereid zijn om zo met elkaar te onderhandelen dat zij, startend vanuit een willekeurig punt naar *een* voor hen efficiënt punt op de contractcurve gaan: de 'gains from trade' worden gerealiseerd.

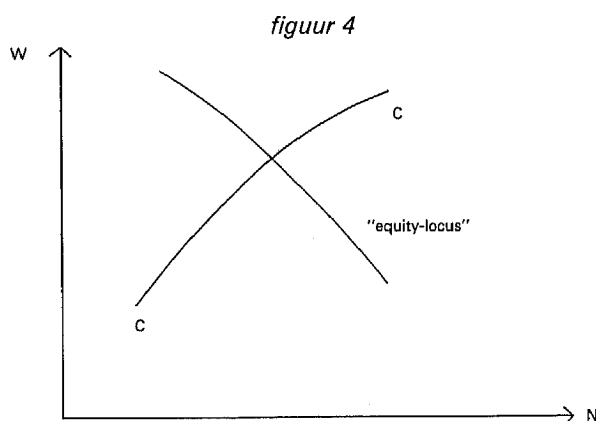
Als er efficiënte contracten, in de bovengenoemde (beperkte) betekenis afgesloten worden dan betekent dat dat de reële loonshoogte lager, en het volume van de werkgelegenheid groter is dan in het model van de dominante bond, maar tegelijkertijd dat het niveau van de reële loonvoet en het niveau van de werkgelegenheid groter zijn dan in een situatie met volledig vrije mededinging verkregen zou worden. Voor alle punten op het relevante gedeelte van de contract-curve geldt immers dat de loonvoet groter is dan de prijs maal het fysieke grensprodukt van arbeid. Aan de twee voorwaarden van de NEXUS wordt niet voldaan.

De contract-curve bevat *oneindig* veel punten die combinaties van loonshoogte en werkgelegenheid aangeven die (in beperkte zin) efficiënt zijn. De keuze van een punt op de contract-curve is in het algemeen gesproken een kwestie van *belangentegenstellingen*.

Er kan wellicht aangenomen worden dat er een geaccepteerde *notie over rechtvaardigheid bestaat*. (vraag 7)

De contract-curve kan dan geconfronteerd worden met een 'rechtvaardigheidslocus'²⁾ om te bepalen *welk* punt op de contract-curve gekozen wordt. Door deze confrontatie wordt in feite *één punt* op de contract-curve gedetermineerd, *als* er tenminste een notie bestaat over een 'fair share' van de loonsom in de toegevoegde waarde. Het looninkomen in de reeds gebruikte symbolen is NW. De toegevoegde waarde bedraagt pq, immers er zijn per veronderstelling geen andere produktiefactoren dan arbeid. Bij een gegeven prijsniveau eindprodukten, $p = p_0$, geeft $NW = kf(N)p_0$ wederom een samenhang te zien tussen de werkgelegenheid (N) en de loonvoet (W). Deze *negatieve* samenhang werd door McDonald en Solow de 'rechtvaardigheidslocus' genoemd.

In de volgende figuur worden nu zowel de 'efficiency-locus' en de 'rechtvaardigheidslocus' met elkaar geconfronteerd. De twee vergelijkingen te weten die van de 'efficiency-locus' en die van de 'rechtvaardigheidslocus' in N en W bepalen simultaan de waarden van de nominale loonvoet en van de werkgelegenheid (bij een gegeven niveau van de prijzen van eindprodukten).



Het model kan verklaren of voorspellen dat als, ceteris paribus, de 'opportunity-costs' van arbeid stijgen dit *zal leiden tot een hogere nominale loonvoet en een lager niveau van de werkgelegenheid*. Bovendien geeft het model enige aanwijzingen dat de nominale loonvoet star of rigide bij een verandering van de economische bedrijvigheid is. Hiermede is de tweede bron van mogelijke loonrigiditeit aangebouwd, een loonrigiditeit die opnieuw stevig veranderd is in het economisch proces.

4.3. Werkgelegenheids-contingente looncontracten³⁾

4.3.1 In de eerste paragraaf van dit praeadvies ging

het om zeer flexibele nominale lonen. In deze sub-paragraaf wordt, aansluitend aan de voorgaande, een ruwe schets van een theorie gegeven waarin wederom de nominale loonvoet niet gevoelig is voor veranderingen in de korte termijn marktcondities. Het betreft hier derhalve een derde vorm van potentiële loonrigiditeit in dit praeadvies. Niet het economisch weer bepaalt de loonvoet, maar het economische klimaat. De loonvoet bepaalt de inkomensverdeling, maar de loonvoet heeft geen invloed op de allocatie van arbeid!

Ik vind dit een pikante uitkomst. Immers een ruwe schets van een model zal hier besproken worden waarin er, naar zal blijken, *toch* sprake is van contracten, die *bijna* optimaal zijn. Wel te verstaan 'bijna' optimaal ten opzichte van de eerder genoemde NEXUS. Heel nadrukkelijk wordt immers de veronderstelling los gelaten dat de nominale loonvoet steeds gelijk is aan de waarde van het marginale fysieke produkt van arbeid. Deze gelijkheid verdwijnt van tafel. Het (bijna) optimale karakter van het werkgelegenheids-contingente looncontract heeft alleen betrekking op de gelijkheid van de waarde van het marginale fysieke produkt en de marginale waarde van de tijd van arbeid. Het nog nader te bespreken contract impliceert wederom een zekere loonstarheid ten aanzien van korte termijn veranderingen in het economische weer, maar eist wel fluctuaties in de werkgelegenheid van bedrijven. Aan de in het begin van deze paragraaf signaleerde behoefte aan baan zekerheid wordt niet voldaan, zeker als de vereiste fluctuaties in de werkgelegenheid niet kunnen plaats vinden in de vorm van een aanpassing van het aantal uren per persoon.

Uit deze schets, die ik aanstonds nog enigermate uitvoeriger zal beschrijven, volgt voor mij wederom dat de avontuurlijke rondgang langs theorieën die het gebeuren op arbeidsmarkten kunnen verklaren, dermate uiteenlopende implicaties van deze theorieën te zien geeft dat krachtige adviezen over flexibilisering op gebied van die implicaties in het algemeen gesproken niet of nauwelijks verantwoord zijn.

4.3.2 Elk looncontract moet een clausule bevatten waarin vastgelegd wordt op welke wijze de inspanningen van arbeid beloond worden. In paragraaf 2 van dit praeadvies werd een individuele aanbieder van arbeid geconfronteerd met een binaire keuze: zeg 40 uur per week tegen een bepaalde honorering of niets. In paragraaf 3 van dit praeadvies werden louter van de kant van een bedrijf de achtergronden gezien waarom een bedrijf arbeidsplaatsen van, zeg, 40 uur per persoon aanbiedt. Kan dat binaire aanbod, door een bepaalde vorm van een contract *nader gespecificeerd* worden? Zijn er contracten denkbaar waarbij beide partijen

van mening zijn dat er sprake is van een gewenst niveau aan werkgelegenheid, en waarbij beide partijen op de arbeidsmarkt niet 'better off' zijn bij een ander niveau van de werkgelegenheid? In de antwoorden op deze vragen neem ik aan dat de dimensie van de werkgelegenheid 'personen' betreft, en laat ik de dimensie 'uren per persoon' vrijwel onbesproken.⁴¹

In subparagraaf 4.2 werd reeds geconcludeerd dat onderhandelaars terecht moeten komen op de contract-curve: voor alle punten op de contract-curve geldt dat de waarde van het marginaal fysiek produkt gelijk is aan de waarde van de tijd van arbeid; anders geformuleerd de waarde voor de ondernemer van meer werkgelegenheid moet opwegen tegen de opgeofferde waarde van de alternatieve toepassingen van de tijd van arbeid. Bestaan er (bijna) efficiënte looncontracten waarbij er *ook nog* met *onzekerheden* over de *afzet* van een individueel bedrijf rekening gehouden kan worden? Deze nieuwe voorwaarde is van grote betekenis omdat juist deze onzekerheden aannemelijk maken dat management unilateraal het volume van de werkgelegenheid (in personen uitgedrukt) zal willen bepalen. *Hall en Lillen* hebben aangetoond dat zo'n contract bestaat. De kern van het contract bestaat uit een 'compensation rule' waarbij de *loonsom* onder meer afhankelijk gemaakt wordt van het feitelijke niveau van de werkgelegenheid, en waarbij management de kosten van arbeid, bij ieder niveau van de werkgelegenheid, volledig *internaliseert* in de beslissingen omtrent het aantal arbeidsplaatsen. Management respecteert volledig de waarde van de tijd van arbeid. Het niveau van de loonsom wordt daarnaast bepaald door overwegingen die te maken hebben met strijd over de inkomensverdeling: in het bijzonder met de strijd over de verdeling van de bilaterale monopolie-winsten. De bond komt het onderhandelingsproces uit met een gegarandeerd niveau aan 'well-being', ongeacht het niveau van de werkgelegenheid. Dit niveau aan 'well-being' komt naast het niveau van de werkgelegenheid tot uitdrukking in de hoogte van de beloning. De bond accepteert in principe elk niveau aan werkgelegenheid dat management unilateraal vaststelt omdat management volledig met de belangen van de bond rekening houdt.

Enkele details van werkgelegenheids-contingente looncontracten zal ik nu aangeven:

- a. het contract accomodeert een teruglopend niveau van de werkgelegenheid in een bedrijf als de *onzekere* afzet in een bedrijf terugloopt; het volume van de werkgelegenheid moet dalen zodra de waarde van het marginaal fysieke produkt daalt beneden de waarde van de tijd van aanbieders van arbeid. (Bij de markten van eindprodukten die niet gekenmerkt worden door volledig vrije mededinging zal deze daling van de waarde van het marginaal fysiek produkt *niet* plaatsvinden

door een daling van de *prijs* van het eindprodukt). Het contract impliceert derhalve dat werkgelegenheids-fluctuaties in een bepaald bedrijf noodzakelijk zijn voor efficiency.

- b. het contract internaliseert de 'opportunity costs' van arbeid volledig bij de besluitvorming door management over het aantal arbeidsplaatsen. Aangenomen moet worden dat er *geen onzekerheid* bestaat over deze 'opportunity-costs' van arbeid. Zolang er geen fundamentele verschuivingen in de preferenties over werken en vrije tijd plaatsvinden, zal het contract niet ontbonden behoeven te worden. Aan de looptijd van het contract komt een einde als bovengenoemde verschuivingen wel optreden en daarmee de 'opportunity-costs' van arbeid veranderen. Het contract impliceert daarom een geringe gevoeligheid van de beloningen tijdens de looptijd voor geringe verschuivingen in de preferenties van aanbieders. Het economisch weer heeft nauwelijks invloed op de hoogte van de beloning. Deze ongevoeligheid van de beloning tijdens de looptijd van een contract, deze inkomenszekerheid, kan van belang zijn voor de verklaring van de persistentie van de werkloosheid gedurende de looptijd van het contract.

In de zojuist genoemde loonsomfunctie wordt de hoogte van de loonsom expliciet bepaald door de niet-onzekere 'opportunity-costs' van arbeid (naast een factor die de loonsom in de toegevoegde waarde beïnvloedt). De marginale 'opportunity-costs' van het aanbod van arbeid, samen met de waarde van het marginaal fysiek grensprodukt, bepalen de grootte van het aantal arbeidsplaatsen. Deze marginale 'opportunity-costs' spelen een grote rol bij de allocatie van arbeid; het (gemiddelde) niveau van de beloning bepaalt de beslissing omtrent het aantal arbeidsplaatsen niet. Het loon brengt in deze gedachtengang geen evenwicht in de zin van 'market-clearing' tot stand. Het gemiddelde loon moet als een resultaat van het onderhandelingsproces gezien worden die de inkomensverdeling maar niet de werkgelegenheid in een bedrijf bepaalt. De beslissingen over het aantal arbeidsplaatsen en over de hoogte van de loonvoet zijn *separabel*. Het aantal arbeidsplaatsen wordt bepaald op grond van (onder meer) de marginale 'opportunity costs' van arbeid, en die (schaduw) prijs voor arbeid kan verschillen van de feitelijke loonhoogte. De feitelijke hoogte van de loonvoet resulteert uit het onderhandelingsproces, en hangt af van de relatieve sterkte van de onderhandelende partijen, alsmede van hun inzichten over de inkomensverdeling. Tenslotte wijs ik hier nog op een implicatie van werkgelegenheids-contingente looncontracten. Deze contracten accentueren dat fluctuaties in arbeidsplaatsen efficiënt zijn,

voorzover die fluctuaties samenhangen met onzekere fluctuaties in de afzet van een bedrijf. Het werkgelegenheids-contingente looncontract bevat voor ondernemers geen *separate* 'incentives' om de werkgelegenheid te stabiliseren bij variaties in de totale geaggregeerde effectieve vraag in een economie. Ondernemers reageren alleen en uitsluitend op onzekere fluctuaties in hun eigen afzet. Het onvrijwillige karakter van de daarmee gepaard gaande ontslagen is op zichzelf nog geen reden om te veronderstellen dat deze arbeidsmarkten niet doelmatig werken. In de volgende subparagraaf kom ik terug op niet-doelmatige ontslagen.

In de aanhef van deze paragraaf werd een passage uit de opdracht aan de praeadviseurs geciteerd. In deze opdracht wordt gesproken over 'de scheiding tussen loon- en allocatie markt'. De analyse van de 'geïstitutionaliseerde regels' in deze en de voorgaande subparagraaf moge op zijn minst fungeren als een aanwijzing dat de drie in de opdracht genoemde redenen voor een 'scheiding tussen loon- en allocatie markt' niet of slechts ten dele juist zijn. De marginale 'opportunity-costs' van het aanbod van arbeid spelen wel een belangrijke rol bij de vaststelling van het aantal arbeidsplaatsen; op de 'loonmarkt' en de 'werkgelegenheidsmarkt' spelen dezelfde factoren een rol, en 'last but not least' het allocatie proces kan niet beschreven worden als 'ongeorganiseerd'.

4.4. Bilateraal Asymmetrische Informatie Structuur⁵⁾

In deze subparagraaf wordt het accent gelegd op andere onzekerheden dan die van de vorige subparagraaf.

Een looncontract wordt afgesloten in een *periode 0* voordat alle relevante informatie beschikbaar is over de opbrengsten uit de productie in *periode 1*. In het contract worden vastgelegd de arbeidsvoorwaarden waarop iemand in dienst genomen wordt maar in *periode 0* weet de werkgever nog niet hoe groot de waarde van het marginale produkt van de werknemer (M) in *periode 1* zal zijn, maar ook de werknemer weet in periode 0 niet wat de waarde van zijn alternatieve aanwending van zijn tijd (A) in periode 1 zal zijn.

Een efficiënt contract is natuurlijk dat contract dat indiensttreding oplevert als $M > A$, maar dat geen tewerkstelling oplevert als $A > M$.

Neem aan dat beide partijen in periode 0 een nominale loonvoet W overeengekomen zijn. De loonvoet W wordt dus *geprespecificeerd* voordat gegevens uit periode 1 bekend zijn bij management en arbeid; beide partijen willen met deze overeengekomen loonvoet periode 1 ingaan omdat beide partijen bevreesd zijn voor hoge transactiekosten van het onderhandelen *tijdens* de periode

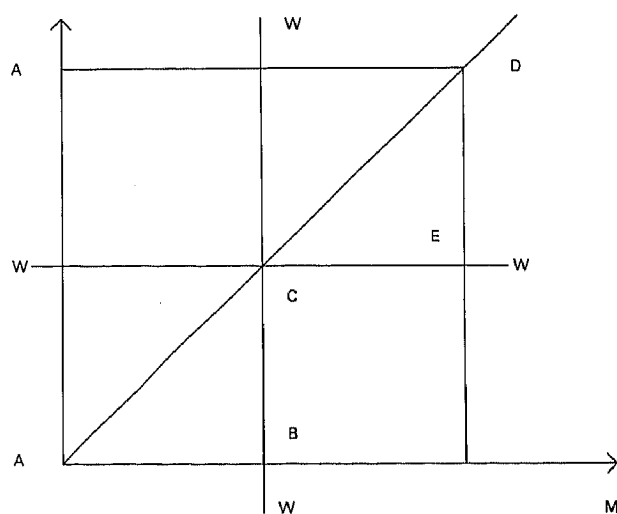
waarin geproduceerd in periode 1.

In periode 1 observeert management M , maar arbeid weet daar niets van af; arbeid observeert in periode 1 A waar management niets van af weet. Er is dus sprake van *bilateraal asymmetrische informatie*. Als in periode 1 in feite blijkt dat $W > M$ dan wil management de werknemer ontslaan maar als tegelijkertijd blijkt dat $A > W$ dan neemt de werknemer op vrijwillige wijze ontslag. Zowel het ontslag als het vrijwillige vertrek zijn dan *efficiënt*. Andere situaties zijn echter denkbaar. Deze worden toegelicht in de volgende figuur, waarin langs de horizontale as de waarde van het marginale produkt (M) gemeten wordt, en langs de verticale as de waarde van de alternatieve mogelijkheden voor wat betreft de aanwending van arbeid (A).

Voor alle punten boven de lijn $A = M$ geldt dat het *efficiënt* is als de werknemer ontslagen wordt, resp. ontslag neemt. Van de punten *onder* de lijn $A = M$ geldt echter een meer ingewikkeld verhaal. In de figuur werd ook de loonvoet W die in periode 0 overeengekomen werd (tweemaal) getekend. Twee gebieden kunnen nu gemarkeerd worden *onder* de lijn $A = M$ waarbij er sprake is van *niet-doelmatige* beslissingen.

Ten eerste, bij elke combinatie van A en M in de driehoek ABC. Waarom? Welnu $M < W$ en $M > A$, met andere woorden de *loonvoet* is groter dan het *marginale* produkt *maar* het marginale produkt is groter dan de alternatieve aanwending elders. Voor alle punten links van de verticale lijn WW, die de loonvoet aangeeft, wil management personeel ontslaan (omdat $W > M$), maar als $M > A$ is dit ontslag niet doelmatig.

Ten tweede, bij alle combinaties van A en M in de driehoek CDE. Hier geldt dat $M > W$, m.a.w. management zal niet willen ontslaan, en zolang $M > A$ zou er ook geen verloop moeten plaatsvinden, maar omdat $A > W$ vindt dit verloop wél plaats.



Als de economische situatie verslechtert in periode 1, bij een in periode 0 geprespecificeerd loon $W=W_0$, en als daardoor de waarde van het marginale produkt lager komt te liggen dan $W=W_0$ dan zullen er ontslagen vallen. De ontslagen zijn niet doelmatig zolang $M > A$. Evenzo geldt natuurlijk dat als de economische situatie verbetert, en als daardoor M groter wordt dan $W=W_0$, en als A groter wordt dan $W=W_0$, een werknemer ten onrechte zou willen vertrekken, zolang $M > A$ blijft. Op grond van de bovenstaande overwegingen kan ingezien worden dat er sprake kan zijn van *excessieve ontslagen* bij een teruglopen van de economische activiteit, en van *excessief vrijwillig verloop* bij het optrekken van de conjunctuur als, ten eerste, de loonvoet $W=W_0$ geprespecificeerd wordt voordat de feitelijke omstandigheden bekend zijn en als ten tweede, management niet weet hoe A er uit ziet, maar wel M , en omgekeerd arbeid weet niet hoe M er uit ziet maar wel A in periode 1.

Aangenomen werd dat management alleen oog heeft op de verhouding tussen W en M , en niet kan reageren op situaties waarin $M > A$, omgekeerd geldt natuurlijk dat arbeid alleen oog heeft voor de verhouding tussen W en A , en niet kan reageren op situaties waarin $M > A$.

Nawoord

Door mijn praeadvies heen loopt een rode draad: de arbeidsmarkt kan niet zo optimaal functioneren als wij wel zouden wensen: de bilateraal asymmetrische informatiestructuur op de arbeidsmarkt kan door beleid niet of nauwelijks verdwijnen. Hiermede wordt overigens niet gezegd dat de arbeidsmarkt als markt niet werkt. De suggestie werd geopperd dat het functioneren van de arbeidsmarkt zelf aangetast zou kunnen zijn door externe factoren.

Over de acht beleidsmodaliteiten die in paragraaf 6 van de opdracht aan de praeadviseurs genoemd worden, zou ik willen opmerken dat loonkostenmatiging, afhankelijk van plaats, tijd en omstandigheden dan ook, toch wellicht tot een andere categorie beleidsmodaliteiten gerekend moet worden dan de overige genoemde beleidsmodaliteiten. Ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van arbeid kan opgemaakt worden dat voorzover er sprake is van loonrigiditeit voor die beroepsgroepen met een gering niveau van scholing het verbeteren van de kwaliteit van arbeid de kansen op een baan zeker zal vergroten. Herstructurering van de sociale zekerheid past in het beeld van de flexibilisering van de arbeidsmarkt als aan deze beleidsmodaliteit een zeer beperkte betekenis toegekend zou mogen worden, te weten die herstructurering die het financieel aantrekkelijk maakt voor werklozen om intensiever werk te zoeken. Deze uitspraak geldt alleen voorzover uitkeringen een belangrijke component van de 'opportunity costs' van de tijd van aanbieders van arbeid zijn. De overige genoemde beleidsmodaliteiten (loondifferentiatie,

versoepten van ontslagprocedures, verbetering van de arbeidsbemiddeling, het voorkomen van pensioenbreuken) kunnen stuk voor stuk voortvloeien uit één of meer van de door mij gegeven schetsen van de werking van de arbeidsmarkt. Loondifferentiatie waarbij de relatieve schaarste beter tot zijn recht komt, zal de allocatieve efficiency niet schaden. Dit geldt ook voor het versoepten van ontslagprocedures, het voorkomen van pensioenbreuken en een betere arbeidsbemiddeling.

Uit het bovenstaande praeadvies volgt dat ik aan de lijst met beleidsmodaliteiten zou willen toevoegen *ten eerste* een nader onderzoek naar de duur (lengte) van de arbeidscontracten, waarbij dan tevens bezien kan worden of beloningen tijdens de duur van een contract niet meer contingent gemaakt zouden kunnen worden aan de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit voor zover die bepaald wordt door investeringen (van werknemers) in bedrijfsspecifieke kennis. *Ten tweede* zou ik aan de genoemde beleidsmodaliteiten willen toevoegen een nader onderzoek naar de waardering van arbeid ten aanzien van die voorzieningen in bedrijven en organisaties die niet-loonkosten veroorzaken. Voorzover de appreciatie en het nut van die voorzieningen niet (meer) opwegen tegen de kosten van deze voorzieningen zou in overweging genomen kunnen worden om die voorzieningen nader te bezien.

Kortom, mijn praeadvies gaat er van uit dat er hier en daar gesleuteld kan worden aan een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Het is en blijft morrelen aan de marge. Marginale veranderingen van de structuur van de arbeidsmarkt moeten in de richting gaan van een zodanige structuur van de arbeidsmarkt dat deze markt meer en betere antwoorden kan geven op de vragen die competitie voor banen stelt. 'Gains from trade' moeten gerealiseerd kunnen worden.

Zelfs als er nadere beleidskeuzes gemaakt zijn dan dient in acht genomen te worden dat flexibilisering zelf opgevat dient te worden als een investeringsvraagstuk, waarmede ik in dit verband bedoel dat er eerst kosten gemaakt moeten worden die pas later baten op kunnen leveren. In antwoord op *vraag 15* over tijdshorizon waarbinnen bepaalde vormen van beleid gericht op flexibilisering geëffectueerd kunnen worden, kan derhalve met vrij grote zekerheid vastgesteld worden dat het verkrijgen van meer flexibiliteit zelf een investeringsproject is, dat wellicht pas op termijn vruchten afwerpt.

Appendix behorende bij paragraaf 3.

De winstfunctie van het bedrijf, $\Pi = p(NH)^{\alpha_0} - (NH)W(H) - K(N)$, wordt gemaximeerd naar N en H . Aangenomen wordt dat de prijs van het produkt (p) een exogene parameter is. De functie die het aanbod van uren voor het bedrijf beschrijft, luidt:

$$w(H) = \alpha_1 H^{\alpha_0}, \text{ met } \alpha_1 > 0 \text{ en } \alpha_0 > 0$$

De functie die de niet-loonkosten beschrijft, dus de kosten van onder meer 'turnover' op de arbeidsmarkt en van het aanhouden van personeel luidt:

$$K(N) = \beta_1 N^{\beta_0}, \text{ met } \beta_1 > 0 \text{ en } \beta_0 > 0$$

In deze appendix worden de eerste orde en de tweede orde voorwaarden voor een maximum van de winstfunctie afgeleid.

De eerste orde voorwaarden voor een maximum zijn:

$$\begin{aligned} 1. \frac{\partial \Pi}{\partial H} &= p_j H^{j-1} N^j - \alpha_1 (1 + \alpha_0) N H^{\alpha_0} = 0 \\ 2. \frac{\partial \Pi}{\partial N} &= p_j N^{j-1} H^j - \alpha_1 H^{\alpha_0+1} - \beta_1 \beta_0 N^{\beta_0-1} = 0 \end{aligned}$$

Uit de vergelijkingen (1) en (2) volgt:

$$3. H = \left[\frac{\beta_0 \beta_1}{\alpha_0 \alpha_1} \right]^{\frac{1}{1+\alpha_0}} N^{\frac{\beta_0-1}{1+\alpha_0}}$$

Uit de bovenstaande voorwaarden volgen de vraagfuncties naar personen, respectievelijk uren per persoon, die in de tekst gebruikt werden:

$$\begin{aligned} 4. H &= \left[\frac{\alpha_1 (1 + \alpha_0)}{p_j} \right]^{\frac{\beta_0-1}{j(\alpha_0+\beta_0)-\beta_0(1+\alpha_0)}} \left[\frac{\alpha_0 \alpha_1}{\beta_0 \beta_1} \right]^{\frac{1-j}{j(\alpha_0+\beta_0)-\beta_0(1+\alpha_0)}} \\ 5. N &= \left[\frac{\alpha_1 (1 + \alpha_0)}{p_j} \right]^{\frac{1+\alpha_0}{j(\alpha_0+\beta_0)-\beta_0(1+\alpha_0)}} \left[\frac{\alpha_0 \alpha_1}{\beta_0 \beta_1} \right]^{\frac{j-1-\alpha_0}{j(\alpha_0+\beta_0)-\beta_0(1+\alpha_0)}} \end{aligned}$$

De tweede-orde afgeleiden zijn:

$$\begin{aligned} 6. \frac{\partial^2 \Pi}{\partial H^2} &= p_j (j-1) H^{j-2} N^j - \alpha_0 \alpha_1 (1 + \alpha_0) N H^{\alpha_0-1} \\ 7. \frac{\partial^2 \Pi}{\partial N^2} &= p_j (j-1) N^{j-2} H^j - \beta_0 \beta_1 (\beta_0 - 1) N^{\beta_0-2} \\ 8. \frac{\partial^2 \Pi}{\partial N \partial H} &= p_j^2 H^{j-1} N^{j-1} - \alpha_1 (1 + \alpha_0) H^{\alpha_0} = \frac{\partial^2 \Pi}{\partial H \partial N} \end{aligned}$$

Wil er sprake zijn van een maximum dan moet ten eerste voldaan zijn aan de noodzakelijke voorwaarden zoals aangegeven in de vergelijkingen (1) en (2), maar tevens moet voldaan zijn aan de voldoende voorwaarden: $\frac{\partial^2 \Pi}{\partial N^2} < 0$ of wel

$$1) \frac{\partial^2 \Pi}{\partial N^2} < 0 \text{ en } 2) \frac{\partial^2 \Pi}{\partial H^2} < 0$$

$$3) \frac{\partial^2 \Pi}{\partial N^2} \cdot \frac{\partial^2 \Pi}{\partial H^2} - \left(\frac{\partial^2 \Pi}{\partial N \partial H} \right)^2 > 0.$$

$$\text{Onder welke voorwaarden is } \frac{\partial^2 \Pi}{\partial H^2} < 0?$$

Uit (6) volgt als:

$$p_j (j-1) H^{j-2} N^j < \alpha_0 \alpha_1 (1 + \alpha_0) N H^{\alpha_0-1} \text{ of}$$

$$\text{als } p_j H^{j-\alpha_0-1} N^{j-1} < \frac{\alpha_0 \alpha_1 (1 + \alpha_0)}{j(j-1)} \quad (9)$$

Invullen van (4) en (5) in (9) levert op:

$$\frac{\alpha_1 (1 + \alpha_0)}{j} < \frac{\alpha_0 \alpha_1 (1 + \alpha_0)}{j(j-1)} \text{ of wel } j < 1 + \alpha_0$$

$$\text{Onder welke voorwaarde is } \frac{\partial^2 \Pi}{\partial N^2} < 0?$$

Uit (7) volgt als:

$$p_j (j-1) N^{j-2} H^j < \beta_0 \beta_1 (\beta_0 - 1) N^{\beta_0-2} \text{ als}$$

$$p_j N^{j-\beta_0} H^j < \frac{\beta_0 \beta_1 (\beta_0 - 1)}{j(j-1)} \quad (10)$$

Na invullen van (4) en (5) in (10) volgt:

$$\frac{\alpha_1 (1 + \alpha_0)}{j} \times \frac{\beta_0 \beta_1}{\alpha_0 \alpha_1} < \frac{\beta_0 \beta_1 (\beta_0 - 1)}{j(j-1)} \text{ ofwel } j < \frac{1 + \alpha_0 \beta_0}{1 + \alpha_0}$$

Onder welke voorwaarden geldt

$$\frac{\partial^2 \Pi}{\partial N^2} \cdot \frac{\partial^2 \Pi}{\partial H^2} - \left(\frac{\partial^2 \Pi}{\partial N \partial H} \right)^2 > 0?$$

Na invullen van de vergelijkingen (6), (7) en (8) in de bovenstaande ongelijkheid volgt:

$$\begin{aligned} &+ j^2 (1-2j) \left\{ \frac{\alpha_1 (1 + \alpha_0)}{j} \right\}^2 \\ &- \alpha_1 (1 + \alpha_1 j \{ \alpha_0 (j-1) - 2j \} \frac{\alpha_1 (1 + \alpha_0)}{j} \\ &- \beta_0 \beta_1 (\beta_0 - 1) j(j-1) \frac{\alpha_1 (1 + \alpha_0)}{j} \cdot \frac{\alpha_0 \alpha_1}{\beta_0 \beta_1} \\ &+ \alpha_0 \alpha_1 (1 + \alpha_0) \beta_0 \beta_1 (\beta_0 - 1) \frac{\alpha_0 \alpha_1}{\beta_0 \beta_1} \\ &- \alpha_1^2 (1 + \alpha_0)^2 > 0 \end{aligned}$$

Na enig herschrijven volgt hieruit dat

$$j (\alpha_0 + \beta_0) - \beta_0 (1 + \alpha_0) < 0$$

of

$$j < \frac{\beta_0 (1 + \alpha_0)}{\alpha_0 + \beta_0}$$

Uit deze voorwaarde voor j blijkt dat als $\beta_0 = 1$ dat $j < 1$.

Voetnoten bij paragraaf 1.

1. Reeds in 1976 rapporteerde een werkgroep van deskundigen over de toenemende rigiditeit van de arbeidsmarkt. Zie *Commissie van de Europese Gemeenschappen*, Directoraat Generaal Sociale Zaken, *Verkenningen Arbeidsmarkt Europese Gemeenschap 1980*, Brussel, juni 1976. Deze werkgroep bestond uit de heren Lutz, Meriaux, Mukherjee en Rehn. Gedurende 1975-1978 werkte bij de OESO in Parijs een werkgroep aan het boek *Facing the Future*. In hoofdstuk 4 van deel III, blz. 161-186, wordt uitvoerig aandacht besteed aan 'Rigidities within advanced industrial societies'. Tenslotte meld ik hier nog een artikel van *Tibor Scitovski* over *Can Capitalism Survive? An old question in a new setting*, Richard T. Ely Lecture, december 1979, Atlanta Meetings American Economic Association, en een zeer lang geleden geschreven artikel over de *derde vorm van flexibiliteit* door *George Stigler*, 'Production and Distribution in the Short Run', *The Journal of Political Economy*, vol. 47, blz. 305-327, Juni 1939. De analyse van Stigler werd onlangs door Zylberberg in een modern jasje gestoken: *André Zylberberg*, 'Flexibilité, Incertain et Theorie de la Demande du travail', *Annales de L'Insee*, no. 42, blz. 31-51, 1984.

2) Zie *A.M. Okun*, *Prices and Quantities*, A macroeconomic Analysis, Basil Blackwell, Oxford, 1981.

Voetnoten bij paragraaf 2

1) De schets van de werking van de neoklassieke arbeidsmarkt is gebaseerd op onderdelen uit een of meer van de volgende Amerikaanse leerboeken: *D.S. Hamermesh en A. Rees*, *The economics of work and pay*, derde editie, Harper en Row, New York, 1984.
R.G. Ehrenberg en R.S. Smith, *Modern Labour Economics*, Scott, Foresman and Company, Illinois, 1982.
B.M. Fleisher en T.J. Kriesner, *Labor Economics*, derde editie, Prentice Hall, New Jersey, 1984.
De bovengenoemde auteurs stellen zich in het algemeen positief op ten aanzien van de neo-klassieke aanpak zoals die gedemonstreerd wordt in het eerste gedeelte van het praeadvies.
Een Europees leerboek dat dienaangaande een veel kritischer positie inneemt, is:
D. Gambier en M. Vernières, *Le Marché du Travail*, 2^{de} editie, Economica, Parijs, 1985.
Zie ook het artikel van *R. Leroy*, *Le Marché du travail: une approche hors paradigmes*, *Revue Economique*, vol. 32, no. 2, Maart 1981, blz. 237-269.

2) Voor een recente poging om een antwoord te geven op de vraag: 'Was Adam Smith Right After All?' leze men het artikel van *G.J. Duncan en B. Holmlund* in *Journal of Labour Economics*, vol. 1, no. 4, October 1983, blz. 366 e.v. over Another test of the theory of Compensating Wage Differentials.

3) Mijn beschrijving doet geen recht aan de intertemporele preferenties van aanbieders op de arbeidsmarkt, en aan de vraagstukken van intertemporele substitutie die daarmee samenhangen.

4) Analyses die 'evenwichten met werkloosheid' op de arbeidsmarkt verklaren zijn die van:
G.A. Akerhof, Labor contracts as a partial gift exchange, *Quarterly Journal of*

Economics, November 1982.

G. Calvo, Quasi-Walrasian Theories of Unemployment, *American Economic Review*, Proceedings, Mei 1979.

S. Salop, A Model of the Natural Rate of Unemployment, *American Economic Review*, Maart 1979.

C. Shapiro en J. Stiglitz, Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, *American Economic Review*, Juni 1984.

R. Solow, Another Possible Source of Wage Stickiness, *Journal of Macro economics*, Winter 1979.

G.A. Akerlof en J.L. Yellen, Efficiency Wage Models of the Labor Market: Introduction, 1985 (wordt binnenkort gepubliceerd).

E.S. Phelps, Political Economy, Norton Company, New York, 1985, in het bijzonder hoofdstuk 16, blz. 407 e.v.

Voetnoten bij paragraaf 3

1) De meest recente monografie over niet-loonkosten is die van de hand van *R.A. Hart*, getiteld *The economics of Non-Wage Labour Costs*, Allen and Unwin, Londen, 1984.

2) Zie ook *Y. Plessner en S. Yitzhaki*, Unemployment and Wage Rigidity, *The Demand Side*, *Oxford Economic Papers*, vol. 35, blz. 202-212, 1983.

3) Het model waarop de analyse van deze paragraaf berust, zoals beschreven in de wiskundige appendix, geeft slechts een *comparatief statische analyse*. Deze analyse houdt expliciet rekening met die vaste kosten verbonden aan het te werk stellen van personen die minder dan proportioneel variëren met het aantal gewerkte uren per persoon. In het model werd in het geheel geen rekening gehouden met *aanpassingskosten*. Het is goed derhalve dat die aanpassingskosten groter zullen zijn naarmate de gewenste aanpassing ook groter is. Om die aanpassingskosten althans gedeeltelijk te vermijden zal management zelfs als de niet-loonkosten per persoon konstant zijn eerder uren per man willen aanpassen dan het aantal personen, zeker als het betreft een *tijdelijke* verandering in de afzet van een bedrijf.

Voetnoten bij paragraaf 4

1) Recente analyses van dit en soortgelijke modellen zijn te vinden bij:
a. *A. Oswald*, *The Economic Theory of Trade Unions: An introductory Survey*. Discussion Paper no. 211, Center of Labour Economics, London School of Economics, februari 1985.
b. *J. Black en G. Bulkley*, Union Utility Maximisation and Optimal Contracts, in *Recent Advances in Labour Economics*, ed., by G. Hutchinson and J. Treble, Croom Helm, Londen, 1984.
c. *Monojit Chatterji*, Unions, Employment and the Inflation Tax, Discussion Paper Series no. 238, University of Essex, mei 1984.

2) De analyse in deze paragraaf is geheel gebaseerd op *I.M. McDonald en R.M. Solow*, Wage Bargaining and Employment, *The American Economic Review*, 71, no. 5, blz. 896-908, december 1981. Zie ook: *P.G. Chapman en M.R. Fisher*, Union Wage Policies, *The American Economic Review*, vol. 74, no. 4 september 1984.

3) Deze analyse is geheel gebaseerd op:

- R.E. Hall en D.M. Lillien*, Efficient Wage Bargains Under Uncertain Supply and Demand, *The American Economic Review*, vol 79, no. 5 blz. 868-879, 1979.
- 4) *F.R. FitzRoy en R.A. Hart* in hun artikel over Hours, Lay offs and Unemployment Insurance Funding, *The Economic Journal*, volume 95, *September 1985* besteden wel aandacht aan het onderscheid tussen aanpassingen van de werkgelegenheid en aanpassingen van het aantal uren per man in modellen met efficiënte contracten.
- 5) Deze analyse is geheel gebaseerd op:
R.E. Hall en E.P. Lazear, The Excess sensibility of Layoffs and Quits to Demand, *Journal of Labour Economics*, volume 2, number 2, april 1984.

Erratum

Op pagina 86 dienen de voetnoten bij paragraaf 2 met de volgende twee te worden aangevuld.

- 5) De beslissing omtrent werken - niet werken wordt in vrijwel elk micro-economisch leerboek geanalyseerd. Gaarne verwijst ik hier naar twee boeken die zeker ten opzichte van mijn verhaal veel nieuwe elementen introduceren:
G.S. Becker, *Economic Theory*, Knopf, New York, 1971, deel IV, Supply of Factors Production en
P.R.G. Layard en A.A. Walters, *Microeconomic theory*, Mc.Graw-Hill Book Company, 1978, deel V, Factor Supply. Een verhelderend artikel over het aanbod van arbeid, een bijna klassiek geworden artikel, is dat van *S. Rottenberg*, On Choice in Labor Markets, *Industrial Labor Relations Review*, vol. 9, 1956, blz. 183-199.
 Het standaardwerk over *Labor Supply* is het boek dat *M.R. Killingsworth* onder dezelfde titel publiceerde in de reeks *Cambridge Surveys of Economic Literature*, Cambridge University Press, 1983.
- 6) *Leon Moses*, Income, Leisure, and Wage Pressure, *The Economic Journal*, no. 286, Juni 1962, vol. LXXII, blz. 320 e.v.

Flexibilisering in combinatie met sturing: waarborg voor produktiviteit en bestaanszekerheid

door

Professor dr. J. van Wezel

juni 1985

Inhoudsopgave

| | blz. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. Inleiding | 93 |
| 2. Reacties op vragen van de OSA | 94 |
| 2.1. Inleiding | 94 |
| 2.2. Maatstaven voor beoordeling van het functioneren van de arbeidsmarkt | 94 |
| 2.3. De arbeidsmarkt in de neo-klassieke economische theorie | 95 |
| 2.4. Imperfecties op de huidige arbeidsmarkt | 96 |
| 2.4.1. Inleiding | |
| 2.4.2. Diagnose van de indirecte imperfecties op de arbeidsmarkt | |
| 2.4.2.1. Is het aanbodmodel nu (1985) actueel? | |
| 2.4.2.2. Is het organisatiemodel actueel? | |
| 2.4.2.3. Is het vraagmodel actueel? | |
| 2.4.2.4. Indirecte imperfecties op de arbeidsmarkt vanwege interne oorzaken binnen ondernemingen | |
| 2.4.3. Diagnose van de directe imperfecties op de arbeidsmarkt | |
| 2.5. Beleidsniveau: een perspectief | 100 |
| 2.5.1. Inleiding | |
| 2.5.2. Utopisch beleid afbouwen | |
| 2.5.3. Kansen benutten | |
| 2.6. Nader onderzoek | 103 |
| Noten | 104 |
| Bijlage 1: De theorie | 105 |
| 1. Inleiding | 105 |
| 2. Het ruime referentiemodel voor een zelfregulerende dynamische sociaal-economische ontwikkeling en de daarbij aansluitende observatietheorieën | 105 |
| 3. Het referentiemodel van de perfecte arbeidsmarkt en de daarbij aansluitende observatietheorieën voor het opsporen van directe imperfecties op de arbeidsmarkt | 107 |

Flexibilisering in combinatie met sturing: waarborg voor produktiviteit en bestaanszekerheid

1 Inleiding

Het gebrek aan zelfregulerend vermogen van de huidige arbeidsmarkt was voor de OSA aanleiding om aandacht te vragen voor flexibilisering van de arbeidsmarkt. Flexibilisering is het proces, dat het vermogen tot aanpassing aan en benutting van veranderende omstandigheden in de omgeving verhoogt. Flexibilisering van de arbeidsmarkt is echter geen doel op zich. De kern van het verzoek van de OSA is een advies te geven tot het herstellen dan wel vergroten van het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt.

Het kernaxioma van dit prae-advies is, dat alleen de combinatie van flexibilisering met sturing de arbeidsmarkt zelfregulerend maakt. Sturing betekent een selectieve keuze van flexibiliserende maatregelen op basis van normen en waarden ten aanzien van bestaanszekerheid en rechtvaardige verdeling. De propositie van een cybernetisch, zelfregulerend systeem is bekend: onder juist gedefinieerde voorwaarden kan een systeem met hoge energie maar met geringe informatie effectief gecontroleerd worden door een systeem met de tegengestelde kenmerken van lage energie en hoge informatie (1). Een flexibele arbeidsmarkt zonder sturing is te vergelijken met een renpaard zonder ruiter: het paard, de energie van de economische en technologische ontwikkeling wordt opgejaagd, terwijl de ruiter inmiddels van het paard is geworpen. De bestaanszekerheid van grote groepen werknemers en niet-actieven is dan afwezig. Daartegenover staat de starre, gestuurde arbeidsmarkt zonder flexibilisering. De ruiter stuurt het paard zo krampachtig en star, dat alle energie uit het paard verdwijnt. Het is dan niet meer mogelijk het schaarsteprobleem op te lossen. De perfecte arbeidsmarkt, waar flexibilisering gepaard gaat met sturing, kan het schaarsteprobleem en het inschakelingsprobleem, het probleem van bestaanszekerheid tegelijkertijd oplossen. Het inschakelingsprobleem betreft de vraag, hoe elk lid van de samenleving in het maatschappelijk gebeuren kan deelnemen.

De vragen van de OSA zijn gericht op een diagnose en op beleidsadvisering. Dit tweeledig verzoek is terecht: waarom zouden we naar kennis streven, als deze kennis niet dienstbaar zou kunnen zijn voor de praktijk? (2) Toch is het niet zo eenvoudig om een vloeiende overgang tussen

wetenschappelijke diagnose en kunde, beleidsadvisering te maken zonder in ideologie, moralisme te vervallen. De stap van 'wat is' naar 'wat zou moeten' kan niet zonder meer gezet worden. Daarom moet er vooraf een referentiepunt zijn. Er moet vóóraf een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen sociale feiten van de arbeidsmarkt, die overeenstemmen met het zelfregulerend vermogen en sociale feiten, die daar van afwijken.

Het referentiemodel is enerzijds een hulpmiddel om de wetenschappelijke diagnose van het functioneren van de huidige arbeidsmarkt te sturen. Anderzijds is het een beleidsadviseringsinstrument voor de praktijk. Het leent zich goed voor een relativisering van de beleidsdiscussie van elk der partijen. Gegeven de diagnose kunnen dank zij het referentiepunt beleids-suggesties gegeven worden, die de sociaal-economische situatie en de arbeidsmarkt weer dichter in de richting van dit zelfregulerend systeem brengen. Aan het verzoek van de OSA, aangehaald in de eerste alinea, is dan voldaan.

De vraag is nu hoe dit referentiepunt bepaald kan worden. In de beleidsdiscussie wordt dit vaak gedaan door de vergelijking met een concreet referentieland of door de sociale feiten op de arbeidsmarkt in bijvoorbeeld alle Europese landen te bestuderen. Stel echter dat deze sociale feiten overal afwijken van het zelfregulerend vermogen, dan kan van een dergelijke vergelijking niet veel geleerd worden. Een vergelijking met een referentieland zoals Japan of Denemarken, waar de situatie gunstiger is, is ook suboptimaal. Het wil namelijk niet gezegd zijn dat alle voorwaarden voor het zelfregulerend vermogen vervuld zijn in beide landen. Er blijft maar één mogelijkheid voor een methode om dit referentiepunt te bepalen over: een theorie, een gedachtenconstructie, waarin de samenhangende axioma's zijn aangegeven voor een perfecte arbeidsmarkt en evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling in het algemeen.

De betreffende theorie is geschetst in bijlage 1. In het volgende hoofdstuk wordt in het eerste gedeelte nagegaan, in welke opzichten en in welke mate de sociaal-economische situatie in Nederland op dit moment, \pm 1985, afwijkt van deze voorwaarden voor zelfregulerend vermogen. De theorie stuurt de diagnose van de huidige imperfecties op de arbeidsmarkt. Daarna wordt het referentiemodel gebruikt om, gegeven de diagnose, de contouren van een sociaal-economisch beleid te schetsen die de afwijkingen zullen opheffen en dus de feitelijke sociaal-economische ontwikkeling in Nederland in de richting van herstel en vergroting van het zelfregulerend vermogen zullen brengen. Het beleidsadviseringsinstrument wordt gebruikt om tussen beleidsdilemma's te bemiddelen via suggesties die partijen gezamenlijk kunnen aanspreken.

De oorzaken van de discrepanties kunnen buiten de arbeidsmarkt gelegen zijn. In dat geval wordt in het vervolg van indirecte imperfecties gesproken. In het ruime referentiemodel van bijlage 1 zijn deze

onvolkomenheden uitgeschakeld. Er doen zich dan geen aanbodbeperkingen, noch organisatiebeperkingen noch vraagbeperkingen voor. In geval zich wel beperkingen voordoen is het aanbodmodel, resp. het organisatie-model resp. het vraagmodel actueel. Op dezelfde wijze worden in het referentiemodel van de perfecte arbeidsmarkt alle directe imperfecties uitgeschakeld en worden voor de empirische diagnose hierop afwijkingen geformuleerd. Nagegaan wordt of deze afwijkingen actueel zijn voor ± 1985 . De diagnose en het beleidsadvies zijn tijdgebonden.

De theorie in bijlage 1 is meer axiomatisch van aard. Deze theorie is daarom als diagnose- en beleidsadviseringsinstrument ook bruikbaar voor de toekomst, ook bij veranderende omstandigheden. Om het prae-advies optimaal toegankelijk te maken voor wetenschappelijke kritiek en de toepassing als beleidsadviseringsinstrument te bevorderen is in het boek 'Flexibilisering in combinatie met sturing' een uitvoeriger verantwoording met literatuurvermelding gegeven.

2 Reacties op de vragen van de OSA

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vragen zeven en acht van de OSA

- In hoeverre is de tweeledige invalshoek van efficiënte allocatie en rechtvaardige verdeling bij de beoordeling van het functioneren van de arbeidsmarkt relevant en operationaliseerbaar? (vr. 7)
- In hoeverre is een situatie van volledige werkgelegenheid een noodzakelijke voorwaarde voor een rechtvaardige verdeling? (vr. 8)

Daarna wordt stilgestaan bij de vraagpunten een en twee.

- In hoeverre is het flexibiliseringsconcept een uitvloeisel van het neo-klassiek evenwichtdenken? (vr. 1)
- In hoeverre is de neo-klassieke theorie slechts van toepassing op een beperkt deel van de arbeidsmarkt? (vr. 2)

De diagnose van de mate en de aard van afwijking van het functioneren van de huidige arbeidsmarkt van het ruime referentiemodel en van het referentiemodel van de perfecte arbeidsmarkt vindt in de vierde paragraaf plaats. Daar worden achtereenvolgens de volgende vragen van de OSA behandeld:

- In hoeverre is de relevantie van de afzonderlijke rigiditeiten positioneel – dat wil zeggen afhankelijk

van de marktpartij – bepaald? (vr. 6)

- In hoeverre wordt het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt bepaald door de algemene arbeidsmarktsituatie? (vr. 4)
- Kan het belang van een rigiditeit vanuit macrogezichtspunt afgemeten worden aan het theoretisch verlies aan werkgelegenheid dat er aan verbonden is? (vr. 5)
- Welke zijn momenteel ($= \pm 1985$) de belangrijkste rigiditeiten op de arbeidsmarkt en wat is hiervoor het criterium? (vr. 3)

Gegeven de diagnose in paragraaf vier kan door een confrontatie van de diagnose met de situatie, die geschetst is in beide referentiemodellen een beleidsadvies gegeven worden. Dit beleidsadvies is opgenomen in paragraaf vijf; het beoogt de feitelijke situatie op de arbeidsmarkt in de richting te duwen van de arbeidsmarkt met een zelfregulerend vermogen. Omdat de diagnose tijdgebonden is, is ook het advies tijdgebonden, geldend voor 1985 en 1986. In deze vijfde paragraaf worden twee hoofdadviezen gegeven:

- 1) een advies over het afbouwen van utopisch beleid, het geloof in de mogelijkheid van het onmogelijke. Hierbij staat mede de beantwoording van vraag twaalf centraal: welke vormen van flexibilisering kunnen als ongewenst worden beschouwd, mede in het licht van de mogelijke neveneffecten? (vr. 12)
- 2) een advies over de benutting van kansen om werkelijk een zelfregulerende arbeidsmarkt te bereiken. Welke vormen van beleid ten aanzien van flexibilisering zijn relatief belangrijker en waarom? (vr. 10)

In de vijfde paragraaf wordt ook ingegaan op de vragen elf en vijftien:

- Welke consequenties hebben belangen- tegenstellingen ten aanzien van de uitvoerbaarheid van beleidsmodaliteiten gericht op de flexibilisering van de arbeidsmarkt? (vr. 11)
- Wat is de tijdshorizon waarbinnen bepaalde vormen van beleid gericht op flexibilisering geëffectueerd kunnen worden? (vr. 15)

De vragen 9, 13 en 14 zijn overlappend met de vragen 7, 2 en 4.

Tenslotte wordt in de laatste paragraaf naar aanleiding van de vragen zestien en zeventien een voorstel gedaan voor nader onderzoek.

2.2 Maatstaven voor beoordeling van het functioneren van de arbeidsmarkt

In dit prae-advies zijn als maatstaven voor beoordeling van de werking van de arbeidsmarkt in de theorie opgenomen: efficiënte allocatie in combinatie met rechtvaardige verdeling, flexibilisering in combinatie met sturing. In vraag zeven wordt

gevraagd of deze tweeledige invalshoek relevant en operationaliseerbaar is. Deze vraag kan positief worden beantwoord.

In het kader van deze theorie is een situatie van volledige werkgelegenheid een noodzakelijke voorwaarde voor een rechtvaardige verdeling (vraag acht). Rechtvaardige verdeling kan misschien in principe bereikt worden door een zeer grote overheidsinvloed op de inkomensverdeling. Dit gaat echter ten koste van vrijheid voor het bedrijfsleven en kan het oplossen van het schaarste-probleem in de weg staan. Bedoeld is hier het mechanisme van onderlinge afstemming via rechtstreeks ingrijpen van de overheid. Hierdoor komt echter de vrijheid van onderhandelen tussen de sociale partners en uiteindelijk ook de vrijheid van het individu onder druk te staan. In democratische landen past het beter bij de maatstaven voor inrichting van de maatschappij, dat een sterker accent gelegd wordt bij de onderlinge afstemming via compromissen tussen belangengroepen met tegenstrijdige belangen. Overal waar macht in het spel is zal echter ook de overheid, de staat optreden.

Ook bij de huidige hoge werkloosheid houden de overheid en de sociale partners vast aan de doelstelling van volledige werkgelegenheid. Werklozen zelf kiezen voor het overgrote deel betaald werk boven niet-betaald werk. De gerichtheid op betaalde beroepsarbeid is zo overheersend, dat de verschillen in reactie op werkloosheid in het algemeen gering zijn (3). Ook jongere werklozen vertonen een dergelijk houdingspatroon. Ze hebben een sterke gerichtheid op arbeid en vertonen een hoge mobiliteitsbereidheid. Voorts wijst opinie-onderzoek uit dat het werkloosheidsprobleem door de bevolking als een van de belangrijkste beleidsproblemen wordt gezien. Rechtvaardige verdeling heeft niet slechts betrekking op verdeling van inkomen, maar op de verdeling van kansen op maatschappelijke deelname in ruime zin. Dit is het zogenaamde inschakelings-probleem.

2.3 De arbeidsmarkt in de neo-klassieke economische theorie

In de OSA-notitie wordt gevraagd, in hoeverre het flexibiliseringsconcept een uitvloeisel is van het neo-klassieke evenwichtdenken en in hoeverre de neo-klassieke theorie slechts van toepassing is op een beperkt deel van de arbeidsmarkt.

Aannemende dat hier de neo-klassieke economische theorie wordt bedoeld kan gesteld worden, dat het begrip flexibilisering een uitvloeisel is van het neo-klassieke economische evenwichtdenken. De arbeidsmarkt kan inderdaad onvolkomen werken door gebrek aan flexibilisering. In het voorgaande is dit de gestuurde, starre arbeidsmarkt genoemd. In principe is overigens deze neo-klassieke economische theorie een analytische theorie zonder hulptheorieën.

Het axioma van deze theorie is dat bij een uitsluitend prijsgereguleerde arbeidsmarkt er economisch evenwicht ontstaat.

In dit prae-advies wordt dit kern-axioma van de neo-klassieke economische theorie bestreden. Dit axioma binnen het kernmodel van de neo-klassieke economische theorie is niet houdbaar. De verklaring ligt in het feit dat op een dergelijke arbeidsmarkt werknemers behandeld worden als een 'tweede-rangs-produktiefactor', die in- en uitgeschakeld kan worden naar believe van een economisch systeem, dat zich afgesloten heeft van sociaal-culturele ontwikkelingen. Een dergelijke arbeidsmarkt zal een ongemotiveerd werknemersbestand voortbrengen, erg onzekere afzet-verwachtingen voor producenten en bestaansonzekerheid voor consumenten. Er kan niet adequaat worden gereageerd op steeds weer optredende imperfecties door steeds weer veranderende omstandigheden. Bij voorbaat wordt in geval van een flexibele arbeidsmarkt zonder sturing het emancipatieproces geblokkeerd. Indien er eenmaal dit onevenwicht van een flexibele arbeidsmarkt zonder sturing bestaat, kan er door gebrek aan sturing geen nieuw evenwicht benaderd worden. De uitsluitend flexibele arbeidsmarkt keert zich dan tegen het economisch systeem zelf, vanwege een gebrek aan afzet. Er zijn dus veel ongewenste neven-effecten verbonden aan eenzijdige flexibilisering. Met even veel recht kan gesteld worden dat een starre, gestuurde arbeidsmarkt zonder flexibilisering evenmin voor lange termijn een richtinggevend perspectief voor arbeidsmarktbeleid zal kunnen zijn. Een dergelijke starre arbeidsmarkt heeft ook geen zelf-vernieuwend, zelf-transformerend vermogen meer. Het economisch systeem kan dan vanwege de starre interne organisatie van het sociaal systeem het schaarste-probleem in heden en toekomst niet meer oplossen. Men gaat dan achteruitlopend de toekomst in. Dit is niet zakelijk en leidt op termijn tot een stagnatie in het emancipatieproces.

In de vraag of de neo-klassieke economische theorie slechts van toepassing is op een beperkt deel van de arbeidsmarkt wordt de betreffende theorie als een hulptheorie aangemerkt en niet als kernmodel. Als hulptheorie opgevat is het inderdaad waarschijnlijk, dat de uitsluitend prijsgereguleerde arbeidsmarkt een actuele situatie is voor de 'restmarkt'. Het begrip van flexibilisering zonder sturing is dan van toepassing op het segment van de restmarkt. In dit geval is aan een aantal veronderstellingen van de neo-klassieke theorie voldaan. Het grootste probleem is echter dat het betreffende axioma dat uitsluitende prijs-regulering tot evenwicht leidt niet waar is. Ofschoon aan de veronderstellingen van de neo-klassieke economische theorie dan voldaan is, komen de voorspellingen niet uit. Er is ook geen empirisch onderzoek van economische zijde, waarin empirisch wordt aangetoond, dat een arbeidsmarkt, die uitsluitend door het prijsmechanisme, het geld-

mechanisme wordt gereguleerd inderdaad tot economisch evenwicht leidt. Ex ante wordt op basis van het handelings-theoretisch kernmodel van de perfecte arbeidsmarkt de voorspelling gedaan, dat een arbeidsmarkt die alleen door het prijsmechanisme wordt gereguleerd juist de tegengestelde uitkomst teweeg brengt, namelijk een groot economisch en maatschappelijk onevenwicht tussen vraag en aanbod van arbeid zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit is een 'neveneffect' van éézijdige flexibilisering.

2.4 Imperfecties op de huidige arbeidsmarkt

2.4.1 Inleiding

In paragraaf vier van de OSA-notitie worden 'rigiditeiten van de arbeidsmarkt' besproken. Aan de betreffende paragraaf worden vier vraagpunten toegevoegd. De behandeling van deze vragen geschiedt in volgorde van de vragen zes, vier, vijf en drie.

De arbeidsmarkt legt een verbinding tussen het economisch systeem en het systeem van huishoudens. Rigiditeiten op de arbeidsmarkt zijn starheden, die de combinatie van bestaanszekerheid en de economische rationaliteit verhinderen. Deze rigiditeiten zijn in het voorgaande imperfecties genoemd. In het vervolg wordt over imperfecties gesproken in plaats van over rigiditeiten om op deze wijze de suggestie te vermijden dat een flexibele arbeidsmarkt zonder sturing niet rigide zou zijn. Zij is namelijk star vanuit sociaal gezichtspunt, omdat het inschakelingsprobleem dan verscherpt wordt en op termijn overigens ook het schaarste-probleem. Het belang van de afzonderlijke imperfecties is inderdaad positioneel, afhankelijk van de marktpartij, bepaald. Een markt legt een verbinding tussen twee marktpartijen: de producent en de consument, de werkgever en de werknemer, de investeerder en de kapitaalverschaffer enz. Er gaat een imperfectie optreden wanneer de wederzijdse verwachtingen van beide marktpartijen niet meer stabiel zijn en onderling afgestemd zijn. Voor de korte termijn kunnen imperfecties zich uiten in cumulatieprocessen. In beginsel zijn deze imperfecties, eigen aan het aanbodmodel en het vraagmodel, op korte termijn op te heffen. De imperfectie kan ook van structurele aard zijn. Het systeem zelf moet dan veranderen wil de imperfectie opgelost worden. Een structurele en institutionele verandering van een sociaal systeem is dan nodig wil een hoger groeipad, economisch en maatschappelijk, mogelijk zijn. Hetzelfde kan gelden voor de directe imperfecties op de arbeidsmarkt. Een structurele imperfectie is niet meer louter positioneel bepaald maar sterker bepaald door gegroeide structuren en instituties, waarvan de marktpartijen en de overheid de gevangenen zijn geworden. Vermindering van institutionele belemmeringen, die de combinatie van flexibilisering met sturing

verhinderen, is daarom gunstig voor het zelf-regulerend vermogen van de arbeidsmarkt.

Het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt wordt in sterke mate bepaald door de algemene arbeidsmarktsituatie. Vandaar dat in dit prae-advies zo'n sterk accent is gelegd op de indirecte imperfecties op de arbeidsmarkt. De oorzaak van de imperfectie is buiten de arbeidsmarkt gelegen in geval hetzij aanbodbeperkingen, hetzij vraagbeperkingen, hetzij organisatiebeperkingen of een combinatie ervan actueel zijn. Alléén aandacht besteden aan de directe imperfecties op de arbeidsmarkt houdt het gevaar in dat deze indirecte imperfecties over het hoofd worden gezien en dat eenzijdige diagnoses plaatsvinden. Dit geldt nog temeer voor de huidige situatie van een groot aanbodoverschot op de arbeidsmarkt. Tegenover een werkloosheid van gemiddeld 822.400 personen in 1984 stond slechts een openstaande vraag van 15.300 gemiddeld (4). Het vergroten van de vraag naar arbeid is thans een noodzakelijke voorwaarde om de discrepantie op te heffen. In principe moet het mogelijk zijn het belang van een imperfectie af te meten aan het theoretisch verlies aan werkgelegenheid dat uit de imperfectie voortvloeit. De theoretisch adequaatheid van de verklaring volgt uit het referentiemodel in samenhang met elk der observatietheorieën. De causale adequaatheid van de verklaring kan blijken door het geheel van samenhangende hypothesen over de imperfecties tegelijkertijd te toetsen en de effecten te schatten.

In het navolgende wordt ingegaan op de vraag, welke thans de belangrijkste imperfecties op de arbeidsmarkt zijn. Aan dit vraagpunt is toegevoegd de vraag welke maatstaf gebruikt wordt om een imperfectie als relatief belangrijk aan te merken. Een imperfectie wordt als relatief belangrijk aangemerkt naarmate ze meer van de feitelijke imperfecties op de arbeidsmarkt verklaart. Dit is in zekere zin een 'statistische' maatstaf. Als inhoudelijke maatstaven worden gebruikt:

1. de mate, waarin opheffing van de betreffende imperfectie er toe leidt dat het inschakelingsprobleem opgelost wordt in heden en toekomst;
2. de mate, waarin opheffing van de betreffende imperfectie er toe leidt dat het schaarste-probleem opgelost wordt, in heden en toekomst.

Beide maatstaven worden even belangrijk geacht. De beide problemen zijn alleen in combinatie op te lossen.

Er is voorzover bekend geen empirisch onderzoek waarin het geheel van samenhangende hypothesen over indirecte en directe imperfecties op de arbeidsmarkt empirisch is getoetst en het relatief belang empirisch is bepaald. Gezien deze beperkingen kan de betreffende vraag slechts onder voorbehoud beantwoord worden, waarbij de mening is gebaseerd

op empirische gegevens op onderdelen.
De huidige imperfecties op de arbeidsmarkt kunnen verdeeld worden naar indirecte en directe imperfecties.

2.4.2 Diagnose van de indirecte imperfecties op de arbeidsmarkt

Waar wijkt de concrete situatie in Nederland op dit moment (1985) af van de evenwichtige en dynamische ontwikkeling van het referentiemodel? In het referentiemodel zijn er tegelijkertijd:

1. geen aanbodbeperkingen;
2. geen organisatiebeperkingen;
3. geen vraagbeperkingen.

2.4.2.1 Is het aanbodmodel nu (1985) actueel?

Het aanbodmodel is ongetwijfeld actueel geweest in de jaren zeventig. Het Centraal Planbureau (5) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (6) geven de volgende informatie over centrale indicatoren voor het aanbodmodel.

De loonkosten per eenheid produkt dalen sterk vanaf 1981, ook sterker dan in concurrerende landen. De arbeidsinkomensquote neemt sinds 1980 af. Het overig inkomen neemt sinds 1980 zeer snel toe. De bruto investeringen in vaste activa, waarvan outillage, nemen toe. In het conjunctuurbericht van mei 1985 van het CBS wordt het volgende gesteld: 'Vooral de investeringen door de nijverheid stegen sterk. In het vierde kwartaal van 1984 was de toename 18% ten opzichte van het overeenkomstig kwartaal van 1983. Ook in de overige kwartalen van 1984 was sprake van aanzienlijke toenemingen, waardoor de nijverheidsinvesteringen in het jaar 1984 15% hoger waren dan in 1983. Van de verschillende typen investeringsgoederen gaven de investeringen in machines en overige uitrustingsstukken in het 4e kwartaal een toename te zien van 15%. Ook het jaar-cijfer over 1984 lag duidelijk hoger dan in 1983 (14%)'.

Er is weinig aanleiding te veronderstellen dat het aanbodmodel, nu, 1985, nog actueel is. Het zou theoretisch echter nog zo kunnen zijn dat er aanbodbeperkingen zijn, als werklozen niet zouden willen werken vanwege een gebrek aan economische prikkel. Uit overvloedig onderzoek blijkt echter dat werklozen, ook jongere werklozen, graag aan de slag willen en ook een grote mobiliteitsbereidheid tonen (7). Er is geen reden te veronderstellen dat de economische prikkel niet meer werkt. De jongeren staan klaar om een bijdrage te leveren aan de produktiviteitsstijging, jongeren die ook steeds hoger opgeleid zijn. Er ligt een groot 'productief vermogen' in het huidige werklozenbestand opgeslagen.

Het aanbodmodel is dus waarschijnlijk niet meer actueel. Continue loonkostenmatiging, handhaving van de huidige gunstige positie blijft gewenst.

2.4.2.2 Is het organisatie-model actueel?

Als het organisatie-model actueel is, is er weinig dynamiek in het economisch systeem. Gevestigde belangengroepen voeren dan een loon- en prijsbeleid, waarbij geen evenwicht kan heersen (8). Deze kans is het grootst bij een volkomen decentraal loonbeleid. De C.A.O.'s zijn dan niet op elkaar afgestemd; ze zijn dan slechts ondernemingsgewijze en sectorgewijze georganiseerd. De werknemers, vallend onder de verschillende C.A.O.'s, vergelijken zich echter wel met elkaar. Een volkomen decentraal loonbeleid leidt op lange termijn tot een loonexplosie en daarom tot aanbodbeperkingen. Het begunstigt relatief sterk het zittend werknemersbestand zonder nieuwkomers aan bod te laten komen.

Als het organisatie-model actueel is dan zal de toename van het werkloosheidsniveau vooral veroorzaakt worden door toename van de werkloosheidsduur en de werkloosheid zal vanwege gebrek aan dynamiek relatief hoog zijn onder jongeren. Het aandeel van de langdurige werkloosheid (> 1 jaar) is inderdaad sterk toegenomen, van 22% in 1981 naar 52% begin 1985. De werkloosheid onder jongeren is relatief hoog en het aandeel van schoolverlaters onder jeugdwerklozen is toegenomen van 30% in 1981 tot 44% in januari 1985 (9). De uitstroom van het werklozenbestand naar het bedrijfsleven verloopt moeizaam; de uitstroom verloopt nu (midden 1985) wel iets gunstiger dan in de jaren 1982-1984. De economische crisis wordt niettemin toch sterk afgewenteld op nieuwkomers, jongeren die ook te maken hebben met een groeiende afstand in loonniveau tussen jongeren en ouderen, ten nadele van jongeren (10). In feite vindt er een grote verspilling van menselijke hulpbronnen plaats wegens een gebrek aan dynamiek in het economisch systeem. Kansen worden onvoldoende benut.

Ik ben geneigd om thans het organisatie-model als zeer actueel te zien. Het Stichtingsaccord van eind 1982, in juli 1984 gevolgd door nadere aanbevelingen voor bestrijding van de jeugdwerkloosheid, heeft mogelijk een bijdrage geleverd tot afzwakking van de beperkingen aan de organisatiekant. De onderlinge afhankelijkheid tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden is groot. De verhouding van het aantal uitkeringstrekkers tot het aantal mensjaren werkgelegenheid is verschoven van 1:8,8 in 1950 naar 1:1,4 in 1983. Hieraan kan in de collectieve loonregelingen niet voorbij gegaan worden. Van de loonafhankelijke beroepsbevolking valt 90% onder een collectieve loonregeling (11).

2.4.2.3 Is het vraagmodel actueel?

Naast de beperkingen aan de organisatiekant zijn beperkingen aan de vraagkant actueel. Het kabinet Lubbers heeft met succes de aanbodbeperkingen bestreden, maar tegelijkertijd vraagbeperkingen geïntroduceerd door het beleid van bezuinigingen. Ondanks de toename van de investeringen trekt de

productie nog niet sterk aan. Het produktievolume staat op korte termijn onder twee invloeden: de mate, waarin de investeringen toenemen dankzij de afwezigheid van aanbodbeperkingen en de mate waarin er afzet is dankzij de afwezigheid van vraagbeperkingen. Er is enige verbetering, vooral voor de op de buitenlandse afzet gerichte sectoren, maar gemiddeld genomen is de toename in het volume van de industriële productie zwak, niet zozeer vanwege gebrek aan investeringen maar eerder vanwege gebrek aan afzet. Dit wordt vooral veroorzaakt door de lage toename van de gemiddelde dagproductie in de sectoren, die op het binnenland zijn gericht, zoals de voedings- en genotmiddelenindustrie, de hout- en bouwmaterialenindustrie. De aardolie-industrie, de basismetaleenindustrie en de chemische industrie ontwikkelen zich als sectoren, die vooral op het buitenland zijn gericht, aanmerkelijk gunstiger. De dienstensector ontwikkelt zich ook ongunstig evenals de bouwrijverheid (12). De oorzaak van deze zwakke ontwikkeling is duidelijk. Ik citeer: 'Het maart-cijfer van de gezinsconsumptie bracht het eerste kwartaal van 1985 op een niveau dat 1% hoger lag dan het eerste kwartaal van 1984. Deze toename volgt op een periode van voortdurende volumedalingen, die inzetten in het derde kwartaal van 1980; met uitzondering van het tweede kwartaal van 1983 is er tot en met het vierde kwartaal van 1984 steeds sprake geweest van dalingen (vergeleken met de overeenkomstige kwartalen van het voorgaande jaar). Door deze ontwikkelingen lag het niveau van de gezinsconsumptie in het eerste kwartaal van 1985 – ondanks de toename – nog bijna 4% onder dat van het eerste kwartaal van 1980. Per hoofd van de bevolking lag het niveau 6% lager', aldus het Conjunctuurbericht van het CBS van 22 mei. Uit cijfers van het CPB (13) blijkt duidelijk dat de binnenlandse afzet zich veel ongunstiger dan de buitenlandse afzet ontwikkelt. De totale afzet vindt voor 69% naar het binnenland plaats. Hoe kan de productie aantrekken, als de binnenlandse koopkracht en dus de binnenlandse afzet niet sterker aantrekt? De werkgelegenheid kan dan om begrijpelijke redenen ook niet sterk stijgen. In de jaren 1982–1984 vond zelfs een daling plaats. De kunst is echter aanbodbeperkingen op te heffen zonder vraagbeperkingen te introduceren. Het is waarschijnlijk dat het opheffen van aanbodbeperkingen gepaard is gegaan met het introduceren van vraagbeperkingen (14). De koopkracht van de posities, die mensen innemen, is in de jaren 1978/1983 vanaf 1980 gedaald. Per saldo is de ontwikkeling in investeringen, productie en werkgelegenheid niet ongunstig. De ontwikkeling zou echter, ook wat de werkloosheid betreft, zeker gunstiger zijn als er geen vraagbeperkingen medio 1985 waren, vanzelfsprekend bij handhaving van de afwezigheid van aanbodbeperkingen. De indirecte imperfecties op de huidige

arbeidsmarkt worden samenvattend vermoedelijk het sterkst bepaald door organisatiebeperkingen van het economisch systeem. Organisationsbeperkingen opheffen vereist collectieve besluitvorming en vernieuwing binnen het economisch systeem. Vraagbeperkingen komen vermoedelijk thans op de tweede plaats. Er is weinig aanleiding te veronderstellen dat aanbodbeperkingen thans een overheersende rol spelen.

2.4.2.4 Indirecte imperfecties op de arbeidsmarkt vanwege interne oorzaken binnen ondernemingen Na deze korte macro-diagnose worden enkele opmerkingen gemaakt over het intern functioneren van ondernemingen/instellingen. In totaal zijn er zes maatstaven voor de produktieve onderneming, waarbij de tijdsdimensie belangrijk is. Hier zij verwezen naar het ruime referentiemodel van de bijlage. In beschouwingen over het verband tussen de produktiviteits- en werkgelegenheidsontwikkeling wordt de tijdsdimensie van de produktiviteitsontwikkeling vaak ten onrechte over het hoofd gezien. Daaruit valt te verklaren dat dan een hoge produktiviteit als ongunstig wordt gezien voor de werkgelegenheid.

Een korte toelichting is op zijn plaats bij het referentiemodel van de produktieve onderneming. Dit model is met name ook van belang voor het thema van flexibilisering van de technologie. De drie eerste beoordelingsmaatstaven zijn gericht op afzet in het heden. De drie laatste beoordelingsmaatstaven zijn gericht op, zijn een garantie voor afzet in de toekomst. Per rij moet een onderneming aan de drie maatstaven tegelijkertijd voldoen wil ze produktief zijn op de korte termijn en in de toekomst. Een onderneming kan slechts blijvend produktief zijn, excellent zijn door zich tegelijkertijd in het heden te richten op afzet in de toekomst. Slechts dan is er een voldoende basis voor afzet in de toekomst, kwaliteit van produkt, marktaandeel en ook voor volwaardige en volledige werkgelegenheid. De stagnatie van deze ontwikkeling in het heden kan in verband staan met stagnatie van vernieuwingsprocessen in het verleden.

De beoordelingsmaatstaven kunnen de wetenschappelijke diagnose sturen en tegelijkertijd de strategische beleidsbeslissingen, die gegeven de diagnose de onderneming steeds in de richting kunnen sturen van de 'produktieve onderneming'. In het referentiemodel staat dus in feite een beleidsadviseringsinstrument aangegeven, dat voor de beleidsvorming van praktische waarde is. De adviezen zijn steeds tijdsgebonden. De 'produktieve onderneming' in het referentiemodel is ingebed in het ruimere referentiemodel van een evenwichtige en dynamische sociaal-economische ontwikkeling. Daarom voldoet de produktieve onderneming in het referentiemodel ook aan maat-

staven van milieubescherming, energieverbruik, legitieme arbeidsverhoudingen en loonverhoudingen e.d. Zij is 'responsief' ten aanzien van maatschappelijke beoordelingsmaatstaven.

Dit beleidsadviseringsinstrument kan dus toegepast worden op een concrete onderneming en/of instelling. Er valt helaas weinig te zeggen over de mate van afwijking wat de gerichtheid op afzet in de toekomst betreft, omdat weinig openbare gegevens beschikbaar zijn. Mede om deze redenen is er de voorkeur aan te geven vooral de mate van afwijking van de maatstaven voor de korte termijn te bezien.

1. Wat de middelenscheppende beoordelingsmaatstaf op korte termijn betreft merk ik slechts op, dat blijkens de monetaire rekeningen er in de jaren 1983 t/m 1985 een toename van liquiditeiten is te constateren van 10,7, 9,9 en 8 miljard (15).
2. Meer informatie is er over de beoordelingsmaatstaf van optimale toewijzing, met name van menselijke hulpbronnen. Uit de gegevens blijkt duidelijk dat de onderbenutting van opleiding van ingezette menselijke hulpbronnen in de periode 1960-1977 sterk is toegenomen van 7% naar 26%; daarna is de onderbenutting nog sterker geworden, blijkens het loonstrucuuronderzoek van 1979 (16).
3. Problematisch zijn de ontwikkelingen rondom de beoordelingsmaatstaf van intensief verbruik van kapitaalgoederen. De afwijking van deze maatstaf wordt versterkt door arbeidstijdverkorting, zonder economische overwegingen in acht te nemen. Bij handhaving van de koppeling tussen arbeidstijd en bedrijfstijd leidt arbeidstijdverkorting tot een steeds grotere afwijking van de maatstaf van intensief verbruik van kapitaalgoederen. Dit moet in tijdsperspectief gezien worden. In de naoorlogse jaren is de totale arbeidstijdverkorting ongeveer 20% geweest. Het percentage werknemers in de ploegendienst in de industrie bleef ongeveer op 10% à 11% liggen (17). Indien tot het jaar 2000 de arbeidstijdverkorting ook 20% zou zijn, dan zou dat bij volledige koppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd betekenen, dat kapitaalgoederen voor nog geen 20% per etmaal benut zouden worden. In feite is dit een sterk suboptimale oplossing van het schaarsteprobleem.

Ondernemingen, die niet voldoen aan de beoordelingsmaatstaven voor de korte en lange termijn, zullen een vertraging in produktiviteitsgroei te zien geven. In Nederland en overigens in veel andere landen trad inderdaad sinds ongeveer 1977/78 een breuk in de produktiviteitstoename op: de produktiviteitstoename is thans ongeveer 1 ½ % à 2% (18). De produktiviteitstoename was daarvoor aanzienlijk hoger. Er was toen ook volledige werkgelegenheid. De daling van de werkgelegenheid zette ongeveer in 1979 in.

2.4.3 Diagnose van de directe imperfecties op de arbeidsmarkt

Gegeven de randvoorwaarde van een synthese van technologische ontwikkeling en de ontwikkeling in menselijke hulpbronnen, zijn er vier voorwaarden voor een perfecte arbeidsmarkt.

Waarschijnlijk is thans de belangrijkste directe imperfectie op de arbeidsmarkt dat er geen synthese is tussen de situatiebeperkingen aan beide zijden van de arbeidsovereenkomst. In het voorjaar van 1985 is het C.A.O.-overleg in een aantal gevallen opgeschort, omdat arbeidstijdverkorting bij een koppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd tegelijkertijd de bedrijfstijd doet verminderen. Het C.A.O.-overleg is kadergevend voor de individuele arbeidsovereenkomst.

De koppeling tussen arbeidstijd en bedrijfstijd is een gegroeide institutie, die thans nog voor veel bedrijven en instellingen geldt. Enerzijds is er nu een duidelijke tendens van toenemend individualisme, een streven tot zelfontplooiing en een nadruk op eigen keuzes van het individu. Anderzijds zijn de beschikbare technologische hulpmiddelen van hoogwaardiger niveau. Handhaving van de koppeling tussen arbeids- en bedrijfstijd, waar dit niet strikt nodig is, vormt een structurele belemmering zowel voor het doorzetten van het emancipatieproces, het oplossen van het inschakelingsprobleem als voor de bevordering van het produktief vermogen van het economisch systeem. Bij handhaving van de koppeling leidt arbeidstijdverkorting tot een toenemende onderbenutting van de technologische hulpbronnen. Dat hier een knelpunt ligt valt empirisch af te leiden uit de conflicten bij het C.A.O.-overleg, met name in kapitaalintensieve en op de export gerichte sectoren. De oorzaak van het conflict is terug te voeren op het feit dat arbeidstijdverkorting bij koppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd met een evenredige verkorting van de bedrijfstijd gepaard gaat. Vermindering van de productiecapaciteit is dan het gevolg. De optie van economische rationaliteit, rendementsherstel en van uitbreiding van de werkgelegenheid door arbeidstijdverkorting zijn dan niet meer met elkaar te verenigen. Partijen verkeren dan in een nulsomspel; conflicten zijn dan voor de hand liggend. 'Is de bestaande capaciteit volbezet, dan zal ook de feitelijke produktie en - in samenhang daarmee - de feitelijke arbeidsproduktiviteit een teruggang te zien geven. Uitbreiding van de werkgelegenheid is in dit geval uiteraard niet mogelijk' (19).

De overige drie voorwaarden voor een perfecte arbeidsmarkt, zonder directe imperfecties, behoeven minder commentaar.

- Er is weinig of géén empirisch onderzoek, waaruit blijkt dat thans het gebrek aan economische prikkels een belangrijke imperfectie op de arbeidsmarkt is. Voor zover er empirisch onderzoek is,

blijken het uitkeringsniveau en de relatieve loon-verhoudingen niet zodanig te zijn dat de inschakeling van werklozen in het arbeidsproces merkbaar wordt belemmerd (20). Een beleid, gericht op toenemende denivellering, zal daarom vermoedelijk achteraf een utopisch beleid blijken: een onterecht geloof in de mogelijkheid om directe imperfecties op de arbeidsmarkt door verlaging van uitkeringen en denivellering van inkomens op te heffen. Wel verdient het aanbeveling om het minimumloon niet lager, maar juist iets hoger dan de minimumuitkering te doen zijn. De netto-uitkering in het kader van de R.W.W. lag per 1-1-1984 voor 18-jarigen boven het netto-minimum-jeugdloon (21). Wat de relatieve machtspositie betreft, is waarschijnlijk de werknemer nu de zwakste partij, hetgeen tot uiting zou kunnen komen in een toename van afroepcontracten die de bestaanszekerheid niet honoreren. Empirische gegevens zijn echter niet of nauwelijks aanwezig zodat hier voorzichtigheid met definitieve conclusies op zijn plaats is.

- Het is waarschijnlijk dat zich wel beperkingen voordoen in de mogelijkheid om een synthese tot stand te brengen tussen de integratieve belangen aan beide zijden van de arbeidsovereenkomst. De laatste jaren is de discussie over medezeggenschap en volwaardige werkgelegenheid op de achtergrond geraakt. Wel vindt er thans een discussie plaats over 'kwaliteitskringen', die echter met name de integratieve belangen van werkgeverszijde beogen te behartigen. Deze aandacht voor kwaliteitsbewaking van produkten en diensten ware te koppelen aan een discussie over volwaardige werkgelegenheid, kwaliteit van arbeid en een optimale benutting van menselijke en technische resources.
- Het is waarschijnlijk dat het arbeidsethos in de zin van plichtsbefef sinds 1970 is afgenomen, mede naar aanleiding van de hoge werkloosheid (23). Toch neemt hiermee nog niet de gerichtheid op produktief handelen af, de gerichtheid op betaalde arbeid. In deze zin is het arbeidsethos bij de meerderheid van personen geïnternaliseerd. Daarom is het onwaarschijnlijk dat er thans geen synthese mogelijk zou zijn in het waardenpatroon van het arbeidsaanbod en het waardenpatroon van de aanbieders van werkgelegenheid. Het benadrukken van een aantrekkelijke baan is te verenigen met het benadrukken van werk-efficiency.

2.5 Beleidsadvies: een perspectief

2.5.1 Inleiding

Terughoudendheid bij het formuleren van een beleidsadvies is op zijn plaats. Het is aan te bevelen te volstaan met de schets van een beleidsperspectief. Een beleidsadvies kan slechts gedeeltelijk steunen op

een wetenschappelijke onafhankelijke diagnose. Het ontwerpen van een concreet beleidsplan zelf zou in nauwe samenspraak tussen wetenschappers met verschillende disciplinaire deskundigheid, en beleidsverantwoordelijken uit de vakbeweging, werkgevers, andere belangengroepen en de overheid moeten geschieden. Het parlement zou hierbij controlerend en waar nodig sturend moeten optreden. Op de centraal niveau zou grote verantwoordelijkheid en zeggenschap moeten liggen.

- In het beleid kunnen twee fouten gemaakt worden:
- het feit dat een utopisch beleid wordt voorgestaan: een geloof in de mogelijkheid van het onmogelijke;
 - het feit, dat kansen gemist worden.

Aan het beleidsadvies is een essentiële veronderstelling verbonden, namelijk dat een samenwerkingscultuur tussen vakbeweging, werkgeversorganisaties en overheid en tussen de politieke partijen binnen het parlement (en tussen werknemers en werkgevers binnen bedrijven en instellingen) uitvoerbaar, haalbaar is. Gelet op de zeer lange democratische traditie van deze samenwerkingscultuur in Nederland, lijkt deze veronderstelling reëel. Er is een basis om nulsomspelen te doorbreken. Blijkens de literatuur is er een duurzame sociaal-culturele sturing, code voor inrichting van de maatschappij, die kan bogen op een decennia-lange traditie in Nederland (23). Deze code moet ook ingebed kunnen worden in een internationale coördinatie van sociaal-economisch beleid. Tegen de achtergrond van deze mogelijkheden zijn de volgende aanbevelingen vrij praktisch, en dus niet utopisch. Belangentegenstellingen hebben negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid van beleidsmodaliteiten, indien deze gemeenschappelijke basis niet aanwezig is. Er zullen dan regelmatig conflicten optreden over de verdeling van de welvaart. De belangentegenstellingen, waarvan in vraag elf van de OSA sprake is, kunnen bij aanwezigheid van een gemeenschappelijke basis voor inrichting van de samenleving eerder overbrugd worden. Overigens kunnen conflicten ook een positieve uitwerking hebben met name in geval ze ontstaan uit een verzet tegen hetzij eenzijdige flexibilisering hetzij eenzijdige sturing en verstarring van de arbeidsmarkt. Overbrugging van belangentegenstellingen tussen overheid, vakbeweging en werkgeversorganisaties kan ook bevorderd worden door een besef dat de drie partijen onderling afhankelijk zijn om collectieve problemen op te kunnen lossen. Als gedifferentieerde collectieve actoren zijn ze alle drie betrokken – hetzij direct dan wel indirect – bij de volgende collectieve problemen: de toenemende rentelast op de staatsschuld, de veroudering van de bevolking, een groeiend arbeidsaanbod, een lage participatiegraad van vrouwen in het arbeidsproces, een hoge werkloosheid in het bijzonder onder jongeren, de voorziening van collectieve goederen, zoals

onderwijs-, welzijn-, kunstvoorzieningen, defensie en milieubescherming en sociale zekerheid. In het navolgende wordt achtereenvolgens op de ongewenste (vraag 12) en de gewenste (vraag 10) beleidsmodaliteiten ingegaan.

2.5.2 Utopisch beleid afbouwen

Allereerst zou het huidige sociaal-economische beleid voorzover zelf getuigend van een geloof in de mogelijkheid van het onmogelijke teruggedrongen moeten worden. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan drie vormen van utopisch beleid.

1. Werkgevers en werkgeversorganisaties hebben thans de lichte neiging een overdreven nadruk te leggen op flexibilisering en loondifferentiatie, zonder de bestaanszekerheid van werknemers en niet-actieven en dus van consumenten in acht te nemen. Zekere afzetverwachtingen en dus zekere bestedingsmogelijkheden zijn voor producenten echter essentieel, zowel voor de omvang als kwaliteit van de af te zetten diensten en produkten.
2. Sommige partijen neigen er toe arbeidstijdverkortening en nivellering als zelfstandig doel te zien, zonder economische overwegingen in acht te nemen.
3. Als utopisch beleid valt ook aan te merken: de plannen van de overheid voor herziening van het sociaal zekerheidsstelsel met name voorzover het de verlaging van de uitkeringen betreft, in te voeren per 1 januari 1986. Er zijn nu (1985) al vraagbeperkingen, zodat de productie niet voldoende aantrekt. Van de binnenlandse consumenten is een hoog percentage direct of indirect afhankelijk van een uitkering. De verhouding tussen het aantal mensjaren werkgelegenheid en het aantal uitkeringsgerechtigden is nu ongeveer 1,4:1. Onder de huidige situatie zal verlaging van de uitkeringen waarschijnlijk verhoging van de werkloosheid ten gevolge hebben, omdat er geen empirische bewijzen zijn dat de economische prikkel is uitgeschakeld en omdat het vraagmodel nu reeds actueel is. Een verlaging van de uitkering van arbeidsongeschikten en werklozen zal direct merkbaar zijn in de binnenlandse afzet en daarom in de werkgelegenheid. Verdere beperkingen aan de vraagzijde introduceren per 1-1-1986 kan niet als een trefzekere beleidsstrategie ter bestrijding van de werkloosheid worden aangemerkt. Daarom bepleit ik een uitstel van de herziening van het sociale zekerheidsstelsel, voorzover het de verlaging van de uitkeringen betreft, terwille van het bedrijfsleven dat voor $\frac{2}{3}$ afhankelijk is van de binnenlandse afzet en terwille van de niet-actieven. Gegeven de eerder gegeven diagnose valt er, ceteris paribus, ex-ante een toename van de werkloosheid in 1986 te voorspellen als de verlaging van de uitkeringen voor zoveel binnen-

landse consumenten toch wordt doorgevoerd. Dit zal het verder terugdringen van het financieringstekort niet ten goede komen.

2.5.3 Kansen benutten

Wat zijn nu de kansen, kansen die gedeeltelijk al benut worden? In het volgende schema is het prae-advies kort samengevat.

Diagnose en beleidsadvies



1. Een goede uitgangssituatie is, dat het aanbodmodel niet meer actueel is, zodat Nederland goed kan concurreren in het buitenland, mede blijkend uit de toename van de orderpositie in het buitenland. Het gaat er nu om deze gunstige positie te handhaven, door continue loonkostenmatiging in de toekomst, waarmee de investeringen zijn gebaat.
2. De vraagkant ontwikkelt zich minder gunstig, hetgeen de binnenlandse afzet en daarom ook de productie-toename en vervolgens de vraag naar werknemers drukt. Een stimulerend beleid, bijvoorbeeld door premie- en belastingverlaging voor werknemers, lijkt thans op zijn plaats. In feite was het eerder in discussie gebracht Plan Schouten bedoeld om simultaan aanbodbeperkingen door loonkostenmatiging en vraagbeperkingen door belastingverlaging op te heffen. Dit plan zou opnieuw in discussie gebracht kunnen worden, met thans (1985 c.q. 1986) extra

aandacht voor de stimulering van de binnenlandse bestedingen door lastenverlichting voor de consumenten. Een passend beleid van de overheid zonder nadelige gevolgen voor de overheid zelf kan deze beleidsstrategie ondersteunen.

3. Een continue loonkosten-matiging blijft gewenst. Het is te betwijfelen of dit via volkomen decentrale C.A.O.-onderhandelingen is te bereiken. De ervaring leert dat vergelijkingsprocessen een belangrijke rol spelen, zodat de volkomen vrijheid, zonder vrijwillige gebondenheid op centraal niveau, tot loonexplosies leidt. In de jaren zeventig is hierop vooral door loonmaatregelen van de overheid gereageerd, hetgeen de vrijheid van onderhandelen van het bedrijfsleven onderdrukt. Beide situaties zijn minder gewenst. Vandaar pleit ik voor een vrijwillig overeengekomen centraal accoord tussen de sociale partners op centraal niveau, in de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad overeen te komen. Een actualisering van het centraal accoord van de Stichting van de Arbeid van eind 1982 zou gewenst zijn. In dit centraal accoord kunnen aanbevelingen ten aanzien van bestrijding van de werkloosheid in het bijzonder van de jeugdwerkloosheid en van het produktiviteitsherstel in verband met de discussie over arbeidstijdverkortening in relatie tot bedrijfstijdverlenging en meer optimale benutting van de produktiefactor 'human capital' gedaan worden en kunnen grenzen aanbevolen worden over minimale en maximale toelaatbare loon-stijging. De nadere invulling van de intenties zou hierbij aan de zelfverantwoordelijkheid van de C.A.O.-overlegpartners op decentraal niveau moeten worden overgelaten.
4. Wat het intern functioneren van ondernemingen betreft, is in het bijzonder als aandachtspunt te overwegen: een goede 'koppeling' van menselijke hulpbronnen en technologische hulpbronnen aan elkaar, zodat ook de meest creatieve produktiefactor – de mens – optimaal benut wordt. Deze vorm van beleid kan alleen binnen een lange-termijn-horizon worden verwerkelijkt, omdat thans het technologisch determinisme, de overwaardering van technologie en de onderwaardering van humane resources sterk overheerst. Het vereist een andere cultuur binnen het bedrijfsleven.
5. Wat betreft de bestrijding van directe imperfecties op de arbeidsmarkt wordt het volgende aanbevolen. Een ontkoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd en verlenging van de bedrijfstijd gepaard gaande met wisseldiensten voor werknemers, die qua eventueel kortere arbeidstijd toegesneden zijn op de individuele werknemers en het individuele bedrijf zijn vruchtbare uitgangspunten om de maatschappelijke uitdaging van het opheffen van schaarste en de bevordering van

inschakeling van werknemers aan te kunnen. De ontkoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd draagt er toe bij verplichtingen in de privé-sfeer en werksfeer te combineren.

In eerste instantie zouden hier experimenten op zijn plaats zijn voor bedrijven die thans extra afzetmogelijkheden hebben en waar de bezettingsgraad haar grens bereikt. Op langere termijn zou de loskoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd ook kunnen plaatsvinden in dienstverlenende instellingen, zodat werknemers in wisseldiensten in de kapitaalintensieve bedrijven kansen behouden tot maatschappelijke deelname aan onderwijsvoorzieningen, welzijnsvoorzieningen, enz. Deze ontkoppeling op grote schaal zal ongetwijfeld diep ingrijpen in de structuur van de maatschappij. De maatschappij zal dan minder star zijn en in geringere mate als 'arbeidsbestel' aangemerkt hoeven worden. Dit lijkt op termijn een noodzakelijke voorwaarde voor een evenwichtige dynamische sociaal-economische ontwikkeling in de toekomst en voor zelfregulering van de arbeidsmarkt.

De ontkoppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd draagt er toe bij verplichtingen in de privé-sfeer en werksfeer te combineren. Er komt dan óók een economische basis voor verdergaande arbeidstijdverkortening in de toekomst. Er zij op gewezen, dat experimenten in België aantonen – de zogenaamde Hansenne-experimenten (24) – dat binnen één jaar een toename van de werkgelegenheid met 5% à 6% tot de mogelijkheden behoort en dat de betrokken werknemers de experimenten gunstig beoordelen. (De opzet van de Hansenne-experimenten is overigens onderzoekstechnisch niet ideaal.) Ook de Commissie van Economische Deskundigen kwam reeds eerder in het rapport van 1979 tot positieve bevindingen over de effecten. Deze gunstige effecten vallen op grond van de theorie ook te voorspellen, omdat ondernemingen dan beter kunnen voldoen aan de maatstaf van intensieve benutting van kapitaalgoederen en bevordering van de motivatie van werknemers in de werksfeer, waarmee de kwaliteit van de produkten is gebaat. Loskoppeling zal vermoedelijk ook gunstig uitwerken op de privé-leefsfeer van werknemers. Tenslotte wordt aanbevolen veel aandacht te schenken aan de synthese van de integratieve belangen aan beide zijden van de arbeids-overeenkomst. Verbetering van de aansluiting tussen onderwijs- en arbeidssysteem, door het scheppen van overgangszones verdient voldoende aandacht. Dit proces van wederzijdse doordringing van theorie en praktijk kan niet bereikt worden door op kunstmatige wijze vak-gerichte kwalificaties in het leerplan op te nemen. Het verdient eerder de voorkeur om leerlingen rechtsteeks, o.a. via stages, met de praktijk kennis te doen nemen. Ook uitwisseling van docenten en deskundigen uit de praktijk valt aan te

bevelen. In plaats van te kiezen voor de prognose-techniek wordt hier de voorkeur gegeven aan de 'communicatie-techniek'. Dit is een betere methode dan het afgaan op arbeidsmarktprognoses (25). Ook stimulering van om-, her- en bijscholing van werkenden, verbetering van de kwaliteit van arbeid in combinatie met kwaliteitsbewaking kan de betreffende combinatie vergemakkelijken. Binnen ondernemingen zou veel aandacht besteed moeten worden aan het afbreken van schotten tussen de gespecialiseerde afdelingen binnen de onderneming en aan uitwisseling van personeel tussen afdelingen. Hiermee wordt het proces van wederzijdse doordringing bevorderd.

De hiervoor gegeven suggesties voor beleid zouden zoveel mogelijk ingebed moeten worden in een gecoördineerd sociaal-economisch beleid op internationaal niveau. De afzet vindt voor $\frac{1}{2}$ naar het buitenland plaats. Nederland is geen gesloten systeem.

De vraag van de OSA, die overblijft, is de vraag betreffende de tijdshorizon, waarbinnen bepaalde vormen van beleid geëffectueerd kunnen worden. Vraag- en aanbodbeperkingen kunnen binnen een vrij korte tijdshorizon worden opgeheven. Organisatiebeperkingen van het economisch systeem opheffen zal een vrij lange tijdshorizon vereisen, omdat daarvoor gevestigde belangen en instituties doorbroken moeten worden. De ont koppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd gepaard gaande met bedrijfstijdverlenging en wisseldiensten kan mogelijk via experimenten op vrij korte termijn worden geëffectueerd. Afhankelijk van de uitkomsten kan effectuering op middellange termijn tot de mogelijkheden behoren. Overigens zullen telkens weer opnieuw beperkingen moeten worden opgeheven, omdat het economisch systeem en de overige subsystemen voortdurend veranderen. Een synthese, die nu adequaat is voor een bepaalde markt, hoeft dus niet adequaat te zijn voor de toekomst. Continu moet beleid gevoerd worden en het beleid moet telkens hernieuwd worden.

De voorgaande diagnose en het beleidsadvies worden onder alle voorbehoud gegeven, die passen bij een altijd voorlopige kennis. Onder dit voorbehoud wordt niettemin toch voorspeld dat opvolging van het beleidsadvies zal bijdragen tot het herstellen dan wel vergroten van een zelfregulerende, cybernetische arbeidsmarkt en een zelfregulerende sociaal-economische ontwikkeling in het algemeen.

2.6 Nader onderzoek

Drie typen empirisch onderzoek lijken gewenst. 1) Simulatie en empirisch onderzoek naar aanleiding van het ruime kernmodel en het kernmodel van de

perfecte arbeidsmarkt, 2) experimenten en 3) het nader onderzoeken van het verloop van C.A.O.-onderhandelingen.

Het eerste type onderzoeksprogramma heeft het volgende doel:

1. de vertaling van het verbaal geformuleerde ruime kernmodel en het kernmodel voor de perfecte arbeidsmarkt in een formeel model;
2. de vertaling van de gegeven hulptheorieën in een formele observatietheorie;
3. implementatie op computer;
4. het opbouwen van een informatiesysteem aansluitend bij doel 1 en 2 op basis van CBS-statistieken vanaf 1900 (en zo mogelijk ook voor andere landen);
5. simulatie en empirisch onderzoek;
6. regelmatige beleidsadvisering met behulp van onderzoeksresultaten en discussie met beleidsinstanties: overheid en sociale partners.

Het betreffende onderzoek zou in een team van onderzoekers, dat interdisciplinair is samengesteld, moeten plaatsvinden. Binnen een termijn van drie jaar moet het mogelijk zijn voor het beleid van belang zijnde onderzoeksresultaten te bereiken. Het feitelijk gevoerde beleid en het voorgenomen beleid kan dan verder gevolgd worden.

Daarnaast worden experimenten aanbevolen. Een evaluatie van de effecten van beleid in praktische, werkelijk voorkomende situatie zou aan te bevelen zijn wat betreft:

- de ont koppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd, verdeeld naar een subgroep van bedrijven waar wel en geen arbeidstijdverkort ing plaatsvindt. Bedrijven waar de ont koppeling van arbeidstijd en bedrijfstijd plaatsvindt, moeten vergeleken worden met een controlegroep van bedrijven waar geen ont koppeling plaatsvindt. Ook deze bedrijven zijn te verdelen in bedrijven, waar wel en geen arbeidstijdverkort ing plaatsvindt.
- aparte experimenten zouden ook gedaan kunnen worden rondom het probleem van de koppeling van human resources aan de technologische hulpbronnen. Dit onderzoek ware te plaatsen in het kader van het ideaalt ype van de 'produktieve onderneming'.

Tenslotte wordt aanbevolen nader onderzoek te verrichten naar het verloop van C.A.O.-onderhandelingen op centraal en decentraal niveau, de uitkomsten van het C.A.O.-overleg en de effecten ervan op de combinatie van economische rationaliteit en bestaanszekerheid en ruimer: op de mogelijkheid het schaarsteprobleem en het inschakelingsprobleem tegelijkertijd op te lossen.

- (1) Talcott Parsons: Action theory and the human condition; New York, 1978, blz. 375.
- (2) Emile Durkheim: Les règles de la méthode sociologique; Paris, 1960, blz. 48.
- (3) W.A. Arts en W.C. Ultee: Tussen radicalisering en apathie; in: E.S.B., 20 februari 1985, blz. 183-187.
J.W. Becker en R. Vinck: Een nieuwe maatschappelijke tweedeling?; in: Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, jaargang 1, nr. 1, 1985, blz. 79-88.
- (4) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: De arbeidsmarkt in februari 1985; blz. 5.
- (5) Centraal Planbureau: Centraal Economisch Plan 1985; Den Haag, 1985, blz. 257, 262, 264-267.
- (6) C.B.S.: Conjunctuurbericht van mei 1985; in: E.S.B., 22 mei 1985.
- (7) J.A.M. van Wezel: Herintreding in het arbeidsproces; Tilburg, 1971.
E. Koopmans, e.a.: Onderzoek onder werklozen, Deel 1 en 2, Tilburg, 1976.
Nog niet gepubliceerd onderzoek van het IVA-Tilburg wijst in dezelfde richting.
J.W. Becker en R. Vinck, op. cit.
P.K. Doorn en A. Kempers - Warmerdam: Mobiliteit op de arbeidsmarkt van werkenden en werklozen; in: E.S.B., 1 mei 1985, blz. 416-419.
- (8) Zie uitvoeriger: J. v. Wezel: Wederzijdse doordringing als referentiemodel voor bestudering van maatschappelijke ontwikkelingen; in: Sociale Wetenschappen, 28e jrg., no. 1, 1985, blz. 63-94.
- (9) De cijfers zijn ontleend aan:
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:
- Rapportage Arbeidsmarkt 1984
- De arbeidsmarkt in januari 1985
- De arbeidsmarkt in februari 1985.
- (10) Raad voor het jeugdbeleid: De verdiensten van de jeugd; Amsterdam, 1984, blz. 43.
- (11) J. van Wezel, 1985, op. cit., blz. 75, 89.
- (12) Zie: Centraal Planbureau, 1985, op. cit., blz. 268.
- (13) Centraal Planbureau, 1985, op. cit., blz. 268-269.
- (14) H. van de Stadt, A. ten Cate, A.J. Heindepool, W.J. Keller: Koopkrachtontwikkelingen 1977-1983; in: E.S.B., 27 maart 1985, blz. 288-296.
- (15) Centraal Planbureau, 1985, op. cit., blz. 244.
- (16) J. Hartog: Overscholing?; in: E.S.B., 13 februari 1985, met name tabel 1, blz. 154 en tabel 3, blz. 155.
- (17) Sociaal-Economische Raad: Rapport van de Commissie Economische Deskundigen inzake arbeidstijdverkorting; Den Haag, 1979, blz. 3, 15.
- (18) Centraal Planbureau: Centraal Economisch Plan 1983; Den Haag, 1983, blz. 398.
- (19) Sociaal-Economische Raad, op. cit., 1979, blz. 12.
- (20) Zie de literatuur, die vermeld is in voetnoot zes.
- (21) Raad voor het jeugdbeleid, op. cit., 1984, blz. 127.
- (22) A.M.C. Vissers en A.G. ter Huurne: De zin van het arbeidsethos; Tilburg, 1984, blz. 5.
- (23) Rainer C. Baum: The Invariance Hypothesis; in Zeitschrift für Soziologie, jrg. 6, Heft 1, januari 1977, blz. 5-28; Heft 4, oktober 1977, blz. 349-369.
- (24) Hoger Instituut voor de Arbeid: Nieuwe vormen van arbeidstijdregeling; De experimenten Hansen; Leuven, 1985, met name de evaluatie door de betrokken werknemers, blz. 93-153 en bijlage 1: tewerkstellingsresultaten.
- (25) J. van Wezel: Discussienota. Evaluatie van arbeidsmarktprognoses; Tilburg, 1975.

Bijlage 1: De theorie

1 Inleiding

In deze bijlage wordt een beknopte samenvatting van de theorie gegeven, die ten grondslag ligt aan het prae-advies. Een uitvoeriger verantwoording, met literatuur-verwijzingen, is gegeven in het boek 'Flexibilisering in combinatie met sturing'. De handelingstheorie van Parsons vormt het uitgangspunt voor de theorie.

Aan elke sociaal-economische theorie gaat een waardenbetrokkenheid vóór. Hieruit volgen geen normatieve uitspraken tijdens het onderzoek. Er volgt alleen maar uit, dat de maatschappijwetenschappers zich laten leiden, ook bij zuiver empirisch werk, door hun gerichtheid op de cultuurwaarden van de maatschappij, waarin zij leven. Tot deze cultuurwaarden behoren vrijheid in gebondenheid en gelijkheid met waarborgen voor de economische rationaliteit. Gegeven het waardenbetrokken gezichtspunt moet enig voorbereidend werk gedaan worden, alvorens een concrete sociaal-economische diagnose en beleidsadviesing gegeven kan worden. Via theoretisch voorwerk moet de basis gelegd worden voor een referentiemodel van een zelf-regulerend sociaal systeem en van een zelf-regulerende arbeidsmarkt in het bijzonder. Maar ook de stap naar de ontwikkeling van een referentiemodel mag niet overhaast gezet worden. In het bijzonder is een nadere wetenschapstheoretische en methodologische bezinning vooraf gewenst. De opties in beide opzichten hebben gevolgen voor het te gebruiken begrippenkader. In het hierna uiteen te zetten referentiemodel dringen de volgende opties voor wetenschapstheoretische en methodologische voorkeur door. Ze zijn in schema gebracht. De inhoudelijke theorie kan men uiteen leggen in een referentiemodel en in observatietheorieën. Uit de combinatie van de kern en elk der observatietheorieën kan een geheel van toetsbare hypothesen worden afgeleid, die als theorie van beperkte reikwijdte kan worden opgevat. Te zamen leveren de combinaties een algemene theorie op, dat wil zeggen een geheel van met elkaar verbonden inhoudelijke theorieën van beperkte reikwijdte. Deze algemene theorie is geschikt om de discussie over huidige knelpunten te relativiseren en dogmatische beleidsvoering te voorkomen, althans de ideologie ervan aan te tonen.

In de volgende paragraaf wordt eerst het ruime referentiemodel met de daarbij aansluitende hulptheorieën kort samengevat. Daarna volgt een samenvatting van het referentiemodel van de perfecte arbeidsmarkt.

2 Het ruime referentiemodel voor een zelfregulerende dynamische sociaal-economische ontwikkeling en de daarbij aansluitende observatietheorieën

Alle starheden op de arbeidsmarkt, die de combinatie van bestaanszekerheid en economische rationaliteit verhinderen, zijn imperfecties.

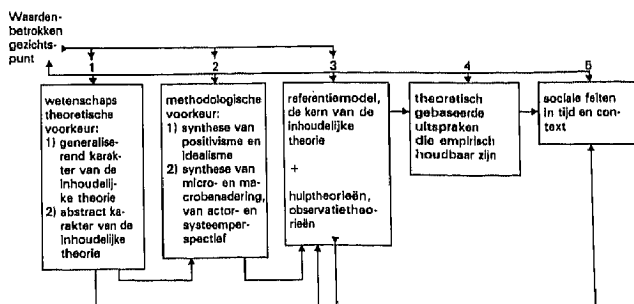
Imperfecties op de arbeidsmarkt zijn vaak buiten de arbeidsmarkt gelegen. Door eenzijdige machtsposities kunnen er aanbodbeperkingen, organisatiebeperkingen en vraagbeperkingen optreden. Ze kunnen daarnaast binnen het bedrijfsleven zelf zijn gelegen, omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor produktiviteit van ondernemingen en instellingen.

In bijgaand schema is dit ruime kernmodel kort samengevat. In dit referentiemodel zijn de betreffende beperkingen uitgeschakeld. De wederzijdse verwachtingen van de actoren zijn in dit sociaal systeem volkomen op elkaar afgestemd. Deze afstemming geschiedt via communicatie-processen, die als sociaal handelen aangemerkt kunnen worden. De actoren combineren in hun handelingen vier vormen van rationaliteit:

1. de economische rationaliteit;
2. de strategische rationaliteit;
3. de normatieve rationaliteit;
4. de waarden rationaliteit.

De actoren, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de politiek, de vrijwillige verenigingen en belangengroepen en van het sociaal-cultureel systeem van huishoudens en onderwijs verplaatsen zich in elkaars positie. Weliswaar leggen ze elk, afhankelijk van het subsysteem waartoe ze behoren, een duidelijk accent in de vorm van rationaliteit, maar ze schakelen de andere vormen van rationaliteit in hun maatschappelijke handeling niet geheel uit.

Schema 1: Dimensies van de theorie



Dit proces wordt het proces van wederzijdse doordringing genoemd.

Dankzij dit proces van wederzijdse doordringing krijgt de maatschappij de structuur, die in schema 2 is aangegeven. De verbanden van het bedrijfsleven met de andere maatschappelijke subsystemen voldoen dan aan de drie externe beoordelingsmaatstaven van de eerste rij; vanwege afwezigheid van de aanbod-, organisatiebeperkingen en vraagbeperkingen kan het bedrijfsleven zelf productief handelen. Ook binnen de bedrijven verlopen de communicatieprocessen tussen de afdelingen zodanig, dat de ondernemingen aan de zes interne voorwaarden voor de produktieve onderneming tegelijkertijd voldoen. In de cellen staat dus in feite steeds de output van het interactieproces tussen actoren, het resultaat van het besturingsproces binnen ondernemingen.

In werkelijkheid kan er echter een afwijking zijn van deze voorwaarden voor zelfregulering, met name door éézijdige macht. Ten aanzien van de bovenste rij worden drie observatietheorieën gebruikt:

1. *het aanbodmodel*: betrekking hebbend op een

situatie van beperkingen aan de aanbodzijde. Als het aanbodmodel actueel is, dan gelden de volgende hypothesen. Aanbodbeperkingen in de vorm van sterke overheidsregulering, een relatief hoge arbeidsinkomensquote en een laag rendement leiden er toe dat het bedrijfsleven minder investeert. Lagere investeringen leiden er vervolgens toe dat het bedrijfsleven minder produceert en daarom minder werkgelegenheid aanbiedt. Ook al zou het arbeidsaanbod beslissen werk te aanvaarden, de arbeidsmarkt werkt onvolkomen vanwege de aanbodbeperkingen.

2. *het organisatie-model*: betrekking hebbend op een situatie van beperkingen aan de organisatiekant van de economie. De interne organisatie van het sociaal systeem is dan instabiel. Het zijn beperkingen in de onderlinge afstemming in een situatie van wederzijdse afhankelijkheid. Gevestigde belangengroepen sluiten dan door kleine compromissen nieuwkomers en buitenstaanders buiten en/of het sociaal-economisch overleg is conflictueus. Er worden geen

Schema 2: Het ruime referentiemodel:

Voorwaarden, beleidsadviseringsinstrument voor de produktieve onderneming, die ondersteunend is voor de algemeen maatschappelijke ontwikkeling: een referentiemodel

| | middelenscheppend | onderlinge afstemming | doelbereiking |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 1) | 2) | 3) |
| het verband met de omgeving van de produktieve onderneming | 1) bijdrage tot politieke effectiviteit; het scheppen van financiële mogelijkheden tot het aanbieden van collectieve goederen, zoals onderwijs, sociale zekerheid e.d.; 2) afwezigheid van aanbodbeperkingen | 1) bijdrage tot solidariteit, tot het overwinnen van strijdige deelbelangen van belangengroepen; bijdrage tot inschakeling van achtergestelde groepen; 2) afwezigheid van organisatiebeperkingen | 1) bijdrage tot bestaanszekerheid en tot inschakeling van individuele personen; 2) afwezigheid van vraagbeperkingen |
| | 4) | 5) | 6) |
| interne voorwaarden | gericht op directe beschikbaarheid van faciliteiten voor lopend productieproces, dankzij liquiditeit | planmatige en optimale toewijzing van menselijke en technologische hulpbronnen | motivatie van werknemers tezamen met intensief 'verbruik' van technologische hulpbronnen |
| | 7) | 8) | 9) |
| | gericht op financiering van vernieuwingsactiviteiten dankzij gerichtheid op lange-termijn produktiviteit | lange termijn investeringsbeslissingen, gericht op kansen voor vernieuwing door de ondernemers | uitvoering van ontwikkelingsprogramma's, verkenning nieuwe markten, en nieuwe organisatievormen |
| | | | afzet in de toekomst |

beslissingen genomen tot onderlinge afstemming en samenwerking tussen partijen met tegenstrijdige belangen, die elk lid van de samenleving beogen op te nemen in het maatschappelijk gebeuren. Er kan dan geen synthese komen tussen economische en sociale overwegingen. De gevestigde situatie blijft gehandhaafd. Protectionisme verhindert ook de vernieuwing binnen het bedrijfsleven: van het productiepakket, de organisatie van de arbeid, de verkenning van nieuwe markten. Er komen dan weinig nieuwe arbeidsplaatsen en nieuwe ondernemingen bij. De ondernemersrol kan niet meer tot zijn recht komen. Daarom wordt door het bedrijfsleven beslist minder nieuwkomers aan te trekken. Er komt geen adequate reactie van het bedrijfsleven op de beslissing van jongeren, vrouwen enz. om werk te aanvaarden. Als het organisatiemodel actueel is wordt de economische crisis hoofdzakelijk op nieuwkomers, vooral jongeren, afgewenteld. Door een gebrek aan dynamiek binnen het economisch systeem neemt de duur van de werkloosheid sterk toe. De werkloosheid zal bij actualiteit van het organisatiemodel relatief hoog zijn onder jongeren en het aandeel van schoolverlaters onder jeugdwerklozen zal toenemen. Vanwege de organisatiebeperkingen is er een indirecte imperfectie op de arbeidsmarkt. Het organisatiemodel is een post-Keynesiaans model.

3. *het vraagmodel*: betrekking hebbend op een situatie van vraagbeperkingen van de economie. De vraagbeperkingen kunnen ontstaan zijn door reële loondaling of door beslissingen van politieke actoren in de vorm van premie- en belastingverhoging voor werknemers en bezuinigingen op de uitkeringen aan niet-werkenden. Deze vraagbeperkingen brengen een daling in koopkracht teweeg. De beslissing van consumenten om minder te kopen leidt er toe dat het bedrijfsleven zal beslissen minder te produceren, vanwege een gebrek aan met name binnenlandse afzet. Vervolgens leidt de beslissing om minder te produceren er toe dat minder werknemers gevraagd worden. Ook al zou het arbeidsaanbod beslissen aangeboden werk te aanvaarden, toch blijft er een indirecte imperfectie op de arbeidsmarkt bestaan vanwege vraagbeperkingen.

Het zou te ver gaan voor deze samenvatting de afwijkingen van de zes voorwaarden voor de produktieve onderneming in schema twee te bespreken. In verband met het prae-advies zoals verwoord in het tweede hoofdstuk wordt in het bijzonder gewezen op het feit, dat intensief verbruik van kapitaalgoederen een voorwaarde is voor produktiviteit op korte termijn.

3 Het referentiemodel van de perfecte arbeidsmarkt en de daarbij aansluitende observatietheorieën voor het opsporen van directe imperfecties op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is een tussenschakel tussen het systeem van huishoudens en het onderwijssysteem enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds. Op de arbeidsmarkt kunnen zich vrij gemakkelijk directe imperfecties voordoen, omdat de werknemer altijd verbindingen blijft houden met de privé-leefsfeer, waar economische rationaliteit sterk op de achtergrond staat en bijvoorbeeld bestaanszekerheid veel meer benadrukt wordt. In tegenstelling tot technologische hulpbronnen is de produktiefactor arbeid niet volkomen economisch-rationeel te beheersen. Op een perfecte arbeidsmarkt zonder rigiditeiten wordt de flexibilisering, de economische rationaliteit binnen grenzen gehouden door bestaanszekerheid.

Een randvoorwaarde voor een perfecte arbeidsmarkt is, dat er in de verschillende fasen van de technologische ontwikkeling en van de ontwikkeling in human capital een optimale afstemming op elkaar plaatsvindt, tot en met de inzet in het productieproces. Dan pas voldoet de onderneming aan de maatstaf, die vermeld is in cel vijf van schema twee. De aanwezigheid van tussenschakels tussen het onderwijs- en arbeidssysteem kan deze afstemming bevorderen. Het technologisch determinisme en een onderwijssysteem, waar beroepskwalificaties geen rol spelen, zijn beide een afwijking van deze randvoorwaarde voor de perfecte arbeidsmarkt. Gegeven deze randvoorwaarde zijn er vier voorwaarden voor een perfecte arbeidsmarkt.

1. Een juiste onderlinge verhouding tussen de belangen van derde partijen, die verbonden zijn met de werknemers- en werkgeverspartij, is allereerst van belang. De werknemer betreft de arbeidsmarkt vanuit de privé-leefsfeer, waarbij ook derden zijn betrokken, zoals man, vrouw, kinderen, vriendin, vriend, mede-leden van vrijwillige verenigingen enz. De werknemer moet nu de vrijheid kunnen behouden deze niet-economische rollen te vervullen. Dit streven naar vrijheid, individualisme komt de laatste decennia steeds sterker naar voren, terwijl ook blijft gelden dat de werknemer zijn bestaanszekerheid en die van derden via de arbeidsovereenkomst overlevert aan de werkgeverspartij. Anderzijds is de werkgever gebonden aan het feit, dat werk verricht

moet worden in een organisatie met bepaalde regels voor arbeidstijd, bedrijfstijd, coördinatie van produktie, gezagsverhoudingen, investeringen in technologie en concurrentievermogen e.d. De arbeidsovereenkomst moet nu de situatiebeperkingen aan beide zijden in acht nemen en tegelijkertijd dus bestaanszekerheid en economische rationaliteit mogelijk maken.

2. Een tweede voorwaarde voor een perfecte arbeidsmarkt is een machtsbalans tussen de werknemers- en werkgeverspartij bij de onderhandelingen over de primaire arbeidsvoorwaarden. Bij deze tweede voorwaarde is ook de economische prikkel van belang; bij de eerste en de volgende twee voorwaarden doet de economische prikkel niet ter zake evenmin als bij bestrijding van aanbod-, vraag- en organisatiebeperkingen. Relatieve loonverhoudingen, die nog enig verband hebben met prestatieverhoudingen, en een afstand tussen uitkeringen en lonen blijven van belang. De economische prikkel werkt echter niet meer als het minimumloon benedens de grens van bestaanszekerheid zakt.
3. Een derde voorwaarde is een symmetrie in de integratieve belangen van beide partijen. De werkgever ondersteunt het welzijn van de werknemers, terwijl de werknemer aan de werkgever de reputatie van goede werkgever gaat toekennen. Tegenover de kwaliteit van arbeid, medezeggenschap, gunstige arbeidsomstandigheden e.d. krijgt de werkgever een kwalitatief goed produkt van de werknemers terug. Kwaliteit van het produkt garandeert vervolgens een gunstige marktpositie.
4. Een laatste voorwaarde is een overeenkomst in het waardenpatroon dat werkgever en werknemer delen in het feitelijke produktieproces. Het benadrukken van werkefficiëncy aan werkgeverszijde sluit aan bij het benadrukken van een aantrekkelijke baan van werknemerszijde.

De derde en laatste voorwaarde zwakken de conflicten in de sfeer van de eerste en tweede voorwaarde af.

Er zijn nu twee hoofdvormen van directe imperfecties op de arbeidsmarkt te onderscheiden.

1. een flexibele arbeidsmarkt zonder sturing. In dit geval vindt een maximalisering van de tegemoetkoming aan de situatiebeperkingen aan werkgeverszijde plaats. De werkgeverspartij heeft ook wat de tweede voorwaarde betreft de macht, hetgeen in sterke loondenivellering tot uiting komt. Voorts worden de integratieve belangen van de werkgeverspartij eenzijdig behartigd en vindt er een eenzijdige tegemoetkoming plaats aan maatstaven van economische rationaliteit;
2. een starre gestuurde arbeidsmarkt zonder flexibilisering. In dit geval slaat de balans door in de richting van de werknemerspartij, zodat een

nadruk op nivellering en bestaanszekerheid wordt gelegd.

Uitdrukkelijk zij er op gewezen, dat het ruime referentiemodel en het referentiemodel van de perfecte arbeidsmarkt geen harmonie-modellen zijn. Het harmonie-model respectievelijk het conflict-model is een hulptheorie, waarin oplossing van het schaarste-probleem respectievelijk het inschakelingsprobleem onmogelijk is.